



**ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO**  
**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**  
UNIDAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA  
INGENIERÍA EN GESTIÓN DE GOBIERNOS SECCIONALES

## **TRABAJO DE TITULACIÓN**

TIPO: Proyectos de Investigación

Previo a la obtención del Título de:

**INGENIERA EN GESTIÓN DE GOBIERNOS SECCIONALES**

### **TEMA:**

SISTEMA DE PROCESOS PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN DOCUMENTAL DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, URBANISMO Y VIVIENDA, EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RIOBAMBA.

### **AUTORA:**

CINTHYA CAROLINA CARRAZCO MONTALVO

RIOBAMBA - ECUADOR

2017

## **CERTIFICACIÓN DE TRIBUNAL**

Certificamos que el presente trabajo de titulación, ha sido desarrollado por la Señora Cinthya Carolina Carrasco Montalvo, quien ha cumplido con las normas de investigación científica y una vez analizado su contenido, se autoriza su presentación.

Ing. Edwin Patricio Pombosa Junez  
DIRECTOR

Ing. Rosa Yolanda Ponce Armijos  
MIEMBRO

## **DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD**

Yo, Cinthya Carolina Carrasco Montalvo, declaro que presente trabajo de investigación es de mi autoría y que los resultados del mismo son auténticos y originales. Los textos constantes en el documento que provienen de otra fuente, están debidamente citados y referenciados.

Como autora, asumo la responsabilidad legal y académica de los contenidos de este trabajo de titulación

Riobamba, 19 de agosto de 2016

Cinthya Carolina Carrasco Montalvo  
C.C. 060410443-0

## **DEDICATORIA**

A mi familia: Lucy, Marcelo, Iván, Andrés que representan ese puente indestructible cargado de amor, honestidad y justicia social;

Al pueblo del que soy parte, para que juntos consolidemos el poder popular y saquemos de la opresión a todo el que ha sido vulnerado.

Son los sinceros sentimientos de

*Cinthy Carrazco*

## **AGRADECIMIENTO**

A la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, por la formación de calidad recibida en la carrera de Gestión de Gobiernos Seccionales, brindándome la oportunidad de enriquecer mis conocimientos y fortalecer mi perfil profesional.

A mi director y asesora del trabajo de titulación, quienes han guiado mi trabajo de la mejor manera, ayudado a consolidar una formación íntegra, con conciencia y academia, aportando a la sociedad que necesita urgentes transformaciones.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

Portada .....	i
Certificación de tribunal .....	ii
Declaración de autenticidad.....	iii
Dedicatoria.....	iv
Agradecimiento.....	v
Índice de contenido .....	vi
Índice de tablas .....	ix
Índice de gráficos.....	ix
Índice de anexos.....	x
Resumen.....	xi
Abstract.....	xii
Introducción .....	1
<b>CAPÍTULO I: EL PROBLEMA.....</b>	<b>2</b>
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	2
1.1.1 Formulación del Problema.....	2
1.1.2 Delimitación del Problema .....	2
1.2 JUSTIFICACIÓN .....	2
1.3 OBJETIVOS .....	3
1.3.1 Objetivo General.....	3
1.3.2 Objetivos Específicos .....	3
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>5</b>
2.1 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA .....	5
2.1.1 Derecho Administrativo.....	5
2.1.1.1 Introducción .....	5
2.1.1.2 Análisis del contrato social: el ciudadano razón de ser de la administración. 6	
2.1.1.3 Principios de la administración pública .....	12
2.1.1.4 Descentralización de competencias .....	20
2.1.1.5 Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales.....	22
2.1.2 Gestión Documental .....	23
2.1.2.1 Introducción .....	23
2.1.2.2 Gobierno por procesos .....	25

2.1.2.3	Políticas públicas y participación ciudadana .....	28
2.1.2.4	Políticas institucionales de gestión documental.....	31
2.1.2.5	Métodos, estándares y diseño del trabajo .....	33
2.1.2.6	Herramientas para la solución de problemas: Estudio de tiempos .....	34
2.1.2.7	Capacitación y fortalecimiento al talento humano .....	36
2.1.2.8	Evaluación y calificación del desempeño .....	39
2.1.3	Competencia de Ordenamiento Territorial en el GADM de Riobamba .....	42
2.1.3.1	Ordenamiento territorial .....	42
2.1.3.2	Conformación y competencias de la Comisión de Ordenamiento Territorial	44
2.1.3.3	Trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial.....	47
2.1.3.4	Servidores públicos y funcionarios inmersos .....	49
2.1.3.5	Satisfacción del usuario .....	50
2.2	IDEA A DEFENDER .....	52
2.3	VARIABLES .....	52
2.3.1	Variable Independiente .....	52
2.3.2	Variable Dependiente .....	52
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO .....		53
3.1	MODALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN .....	53
3.1.1	Método Dialéctico.....	53
3.1.2	Método Analítico .....	53
3.1.3	Método Descriptivo .....	53
3.2	TIPOS DE INVESTIGACIÓN .....	54
3.2.1	Documental.....	54
3.2.2	De campo .....	54
3.2.3	Diseño de la investigación .....	54
3.3	POBLACIÓN Y MUESTRA.....	54
3.3.1	Población .....	54
3.3.2	Muestra .....	55
3.4	MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS .....	56
3.4.1	Observación Participante .....	56
3.4.2	Medición de tiempo .....	56
3.4.3	Encuesta.....	56
3.4.4	Instrumentos.....	56
3.4.5	Técnicas para el procesamiento e interpretación de datos .....	57

3.4.5.1	Técnicas Estadísticas .....	57
3.4.5.2	Técnicas Reflexivas .....	57
3.5	RESULTADOS .....	57
3.5.1	Análisis de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial.....	57
3.5.2	Identificación de nudos críticos en los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial .....	61
3.5.3	Análisis comparativo de tiempos en los trámites.....	62
3.5.4	Resultados encuesta usuarios.....	66
3.6	VERIFICACIÓN DE IDEA A DEFENDER.....	78
CAPÍTULO IV: MARCO PROPOSITIVO.....		81
4.1	TÍTULO .....	81
4.2	CONTENIDO DE LA PROPUESTA.....	81
4.2.1	Propuesta normativa.- Resolución administrativa .....	81
CONCLUSIONES .....		97
RECOMENDACIONES.....		98
BIBLIOGRAFÍA .....		99
ANEXOS .....		103

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Población .....	55
Tabla 2: Trámites Comisión O.T. ....	58
Tabla 3. Criterios servidores .....	59
Tabla 4. Nudos críticos .....	61
Tabla 5: Tiempos servidores .....	63
Tabla 6: Tiempos concejales .....	64
Tabla 7: Tiempos usuarios .....	65
Tabla 8: Trámites Usuarios .....	67
Tabla 9: Lugar de Información .....	68
Tabla 10: Trámites .....	69
Tabla 11: Pasos y responsables del Trámite .....	70
Tabla 12: Información del Trámite .....	71
Tabla 13: Instancias del trámite .....	72
Tabla 14: Tiempo informes a la Comisión de O.T. ....	73
Tabla 15: Instancia atascamiento de trámite .....	74
Tabla 16: Calidad de atención de secretaría de la Comisión de OT .....	75
Tabla 17: Relación de la Atención con la confianza en la Administración Municipal... ..	76
Tabla 18: Sistema de procesos de gestión documental .....	77

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Estudio de Tiempos - Pasos .....	34
Gráfico 2: Trámites Comisión O.T. ....	58
Gráfico 3: Criterios servidores .....	60
Gráfico 4. Nudos críticos .....	62
Gráfico 5: Tiempos servidores .....	63
Gráfico 6: Tiempos concejales .....	64
Gráfico 7: Tiempos usuarios .....	65
Gráfico 8: Trámites Usuarios .....	67
Gráfico 9: Lugar de información .....	68

Gráfico 10: Trámites.....	69
Gráfico 11: Pasos y responsables del trámite .....	70
Gráfico 12: Información del Trámite.....	71
Gráfico 13: Instancias del trámite.....	72
Gráfico 14: Tiempo informes a la Comisión O.T.....	73
Gráfico 15: Instancia atascamiento de trámite.....	74
Gráfico 16: Calidad de atención de secretaría de la Comisión de OT .....	75
Gráfico 17: Relación de la Atención con la confianza en la Administración Municipal	76
Gráfico 18: Sistema de procesos de gestión documental.....	77

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

Anexo 1: Encuesta dirigida a los usuarios que presentar sus trámites para resolución de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba .....	103
Anexo 2: Encuesta dirigida a los señores Concejales que forman parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial y Vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba.....	106
Anexo 3: Encuesta dirigida a los servidores municipales que intervienen en el proceso de aprobación de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba.....	109
Anexo 4: Flujogramas de trámites de ordenamiento territorial del GADMR .....	113
Anexo 5: Trámite de Subdivisión Predial.....	114
Anexo 6: Trámite de Propiedad Horizontal.....	115

## RESUMEN

El presente trabajo investigativo es el Sistema de procesos para optimizar la gestión documental de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda, en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba, que tiene como propósito brindar elementos a la administración seccional que permitan la atención celer y eficiente de los trámites ciudadanos. Para el desarrollo del trabajo se utilizó la Norma Técnica de Gestión Documental y Archivo de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, la Ordenanza de funcionamiento del Concejo Cantonal del Municipio de Riobamba y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los cuales estuvieron bajo análisis e interpretación. Los resultados esperados con la aplicación de la norma administrativa es trabajar por procesos estandarizados y con flujo de información al usuario suficiente para que sus trámites sobre ordenamiento territorial no se conviertan en un cúmulo burocrático de documentos que tardan en ser aprobados, con lo que se mejorará la gestión notablemente. En conclusión en la propuesta del proyecto se expidió la Resolución Administrativa: “Manual que regula los procesos de los trámites de Ordenamiento Territorial, que se conocen en la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba”. Se recomienda al Municipio la aprobación y aplicación del Proyecto de Resolución Administrativa, así como el seguimiento a la ejecución del manual.

**Palabras claves:** <CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS>  
<ORDENAMIENTO TERRITORIAL> <GESTIÓN DOCUMENTAL> <MANUAL DE REGULACIÓN DE PROCESOS> <RIOBAMBA (CANTÓN)>

Ing. Edwin Patricio Pombosa Junez  
DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

## **ABSTRACT**

The present investigative work is the System of processes to optimize the documentary management of the Commission of Territorial Planning, Urbanism and Housing, in the Decentralized Autonomous Government of the Municipality of Riobamba, which has as purpose to provide elements to the sectional administration that allow the promptly and efficient attention of the citizen procedures. For the development of the work was used the Technical Norm of Document Management and File of the National Secretariat of the Public Administration, the Ordinance of operation of the Cantonal Council of the Municipality of Riobamba and the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, which were under analysis and interpretation. The expected results with the application of the administrative rule is to work by standardized processes and with sufficient information flow to the user so that their procedures on territorial ordering do not become a bureaucratic cluster of documents that take time to be approved, which will improve the management remarkably. In conclusion, in the project proposal, the Administrative Resolution was issued. "Manual that regulates the processes of the procedures of Territorial Ordinance, which are known in the Commission of Territorial Planning, Urbanism and Housing of the Municipal Autonomous Decentralized Government of Riobamba". The Municipality is recommended to approve and apply the Administrative Resolution Project, as well as to monitor the execution of the manual.

**Keywords:** <ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE SCIENCES> <TERRITORIAL ORDERING> <DOCUMENT MANAGEMENT> <PROCESSING REGULATION MANUAL> <RIOBAMBA (COUNTY)>

## INTRODUCCIÓN

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba, desde el Concejo Cantonal organiza sus labores a través de comisiones conformadas por Concejales, estas dan dictámenes, mismos que son la base para la toma de decisiones del gobierno municipal. Entre las comisiones conformadas se encuentra la de Ordenamiento Territorial, se encarga de conocer y dar dictámenes sobre los sucesos y problemas de ordenamiento territorial en el cantón, es de vital importancia que un cantón parta del ordenamiento territorial adecuado para conseguir el desarrollo. Hablamos de desarrollo como la forma de alcanzar una vida digna y adecuada para todos sus habitantes, sin pensar únicamente en una idea de ciudad moderna que oculta los factores reales existentes en las zonas periféricas.

El crecimiento desordenado de un territorio es una de las principales razones para que no se den condiciones y servicios básicos a sus habitantes, pues esto implica una dificultad de intervención en zonas que -por ejemplo- no son aptas para viviendas, sin embargo existen grandes asentamientos, lo que genera problemas sociales. Para resolver e ir subsanando los problemas del ordenamiento territorial en Riobamba, el Municipio a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial maneja varios procesos que requieren los trámites para la autorización de divisiones del suelo, uso del suelo, particiones judiciales, conflictos por ejes viales, revisión de construcciones sin cumplimiento de normas, entre otras. Los trámites cumplen un procedimiento que debe tener celeridad, sin embargo en la realidad estos trámites presentan atascamientos importantes que retrasan la efectiva gestión.

La razón de ser de la administración pública en el marco de las sociedades democráticas es su pueblo, pero la atención a este se ha visto menoscabada cuando no se prioriza la implementación de sistemas de procesos y por resultados que devuelvan al ciudadano una atención integral a sus necesidades y problemas. Existen herramientas que podemos utilizar para aportar a una gestión integral, célere y eficiente en beneficio de la ciudadanía.

# **CAPÍTULO I: EL PROBLEMA**

## **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1.1 Formulación del Problema**

¿Cómo incide la ausencia de un sistema institucionalizado de procesos documentales en la seguridad del usuario en la ruta y despacho celeridad de los trámites que ingresan a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba?

### **1.1.2 Delimitación del Problema**

El problema planteado será estudiado e investigado en la Comisión de Ordenamiento Territorial del Municipio de Riobamba, específicamente revisando el recorrido de todos los trámites que ingresan a esta y requieren informes tanto de Jurídico como de gestión de ordenamiento territorial, direcciones administrativas asesoras para las comisiones conformadas. La investigación de campo se realizará durante el transcurso del año 2016, con el levantamiento de información real in situ.

## **1.2 JUSTIFICACIÓN**

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba se encuentra organizado por distintos Departamentos administrativos y por Comisiones específicas, en las cuales participan las y los Concejales. El Ordenamiento territorial en el cantón Riobamba, es un tema sensible de tratar puesto que es la base para lograr una ciudad organizada, ordenada y con servicios básicos para toda la población. Abordar el ordenamiento territorial es fundamental al momento de evitar riesgos de gran magnitud por desastres naturales, por ello la revisión y cumplimiento de normas técnicas en los proyectos de división del suelo y construcción de edificaciones, resulta un eje que debe ser atendido con políticas integrales y responsables. La construcción de viviendas seguras puede ser más eficiente si se cuenta con un sistema de procesos documentales que de manera minuciosa revise el cumplimiento de dichas normas técnicas, a fin de cumplir con

estándares de resistencia ante cualquier evento natural, con ello se garantiza la seguridad de la población.

La Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del GADMR, conoce y aprueba trámites referentes al uso del suelo, división del suelo, etc, entre ellos Subdivisiones Prediales, Propiedades Horizontales, Permutas, Aprobación de Urbanizaciones, Expropiaciones, Levantamientos de Hipoteca, Partición voluntaria, entre otros. Se ha identificado que los trámites mencionados se desarrollan en tiempos bastante extensos, desde el momento que el trámite ingresa a la Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial hasta cuando pasa a conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial, se presenta un proceso con varias complicaciones y demoras, a más del tiempo que tardan, no se cuenta con sistemas automatizados y necesarios para garantizar la veracidad de la información y que los datos se encuentren acorde a las normativas vigentes. Todo lo mencionado provoca que los usuarios tengan descontento, desconfianza y que se desarrollen redes amplias de corrupción con el fin de lograr aprobar sus trámites en menor tiempo, lo cual representa una preocupación emergente a ser atendida por parte del GADMR. Es necesaria la identificación de nudos críticos que se dan en cada uno de los trámites, con el fin de poder disminuir la excesiva burocratización de los procesos, la subutilización de los recursos del estado, el descontento y falta de credibilidad de los ciudadanos Riobambeños.

### **1.3 OBJETIVOS**

#### **1.3.1 Objetivo General**

Elaborar un sistema de procesos de gestión documental institucionalizado que brinde seguridad al usuario en la ruta de los trámites y su despacho célere, referentes a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- Desarrollar investigación teórica documental que contemple un diagnóstico del problema a estudiar.

- Diseñar la metodología que guiará la presente investigación.
- Elaborar la propuesta de normativa cantonal que defina los procesos documentales de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial del GADM de Riobamba.

## **CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO**

### **2.1 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**

#### **2.1.1 Derecho Administrativo**

##### **2.1.1.1 Introducción**

Entender el Estado implica el abordaje teórico de la estructuración de relaciones sociales a la luz del momento contextual que la sociedad vive. El Estado moderno es heredero de una tradición política y filosófica relativamente reciente, digo relativa debido a que apenas desde la Revolución Francesa a la actualidad han transcurrido poco más de dos siglos. Este hito de la historia fundó o en el mejor de los casos sintetizó las formas relacionales de -contractualismo- de las cuales deriva la mayor parte de la estructura de administración pública en nuestras naciones a las cuales asumimos como occidentales. Abordar el Estado, la administración pública y la política pública sin esbozar las dos corrientes teóricas que rigen el antecedente del Estado americano es una tarea sin fundamento.

Tanto el contractualismo inglés (Hobbes, Locke) como el francés (Rousseau), partían de un elemento, el origen de las sociedades parten de un contrato entre humanos, con el fin de ceder la voluntad de libertades a cambio de prolongar el orden social, al cual hoy en términos contemporáneos agregaríamos la noción de bienestar social. Es importante no descartar que esta discusión no se ha detenido ni se ha declarado como acabada, en los tiempos contemporáneos Europa (Rawls, Habermas) prolongan el debate teórico de la cesión de derechos, sea liberal o crítica, mientras que en América se inauguró una tradición milenarista con las discusiones acerca del buen vivir, que además amplió la dimensión de los sujetos a la relación con la naturaleza. Precisamente adelante veremos que la territorialidad, y el ordenamiento territorial más específicamente tienen que ver con la búsqueda de estados de bienestar, tranquilidad y alejamiento del desorden, es por ello que la mayoría de normas hablan de ordenamiento territorial, y peste involucra a los sujetos humanos, la propiedad y la naturaleza.

Mediante la idea general de contrato como vía al bienestar tenemos una clara manera de comprender el funcionamiento de lo público, más no será el suficiente, esta idea general aterriza en realidades culturales, étnicas, relacionales, políticas diversas, que demandan de la mirada fija a cada territorio, sin embargo, en el plano teórico, lo público entendido en el bagaje fundacional del pacto social nos permite abrir la discusión. Ya para especificar las formas de relación social comunes a Latinoamérica, Ecuador o la localidad de Riobamba (materia de esta tesis) se deberá ampliar la discusión sobre la articulación público entre los diversos culturales, aprovechando el potencial arsenal de trabajos que están emitiéndose en las academias latinoamericanas sobre el equilibrio entre seres (personas, naturaleza y sociedades).

### **2.1.1.2 Análisis del contrato social: el ciudadano razón de ser de la administración**

#### **a. El contrato social, la ley y el Estado**

No es un solo factor el que determina el nacimiento del contrato social como forma de organización política y el ciudadano como su sujeto en excelencia, son varias aristas que se entrelazan en un momento histórico como habíamos mencionado. La debacle de lo que se conoció como antiguo régimen, en especial monarquías absolutistas del despotismo ilustrado, ligado a las reconfiguraciones geopolíticas y territoriales de la Europa Medieval hacia la Europa Moderna, en este punto es clave comprender la transición de España y la pérdida casi inmediata de su condición de metrópoli central receptada o absorbida por nuevos centros del sistema mundo como Inglaterra (Revolución Industrial) o Francia (Revolución Política), sin descuidar tampoco que a finales del siglo XVIII otra naciente potencia, aunque aún inmadura y sin alcance ni cohesión tomaba escena, los Estados Unidos asumirían rienda propia y configurarían su modelo de Estado y economía, similar a la elaborada en Europa, pero con particularidades, “Europa nunca fue centro de la historia mundial hasta finales del siglo XVIII (digamos hasta el 1800). Será centro como efecto de la Revolución Industrial” (Dussel, 2013, pág. 13).

No es un universo de sentido el que separa la teoría política del Estado en autores ingleses o franceses, así por ejemplo mientras Montesquieu al distinguir entre naturaleza del gobierno y sus principios afirmaba:

“Su naturaleza es lo que le hace ser lo que es, su principio lo la hace actuar, el uno la estructura particular el otro las pasiones humanas, el otro por las que se mueve. Sin embargo las leyes no deben responder al principio de cada gobierno menos que a su naturaleza” (Montesquieu, 2002, pág. 106).

En tanto que la versión anglo del tema afirmaba en un sentido símil:

“Cualquier número de gentes hubieren consentido en concertar una comunidad o gobierno, se hallarán por ello asociados y formarán un cuerpo político, en que la mayoría tendrá el derecho de obrar e imponerse en el resto” (Locke, 2003, pág. 57)

En símil argumentación las posturas de Hobbes y Rousseau, desde una configuración más definida del paso del denominado estado natural al contrato social orientarán las formas político-liberales del naciente y pujante Estado Moderno.

“Llamo, por consiguiente, gobierno o, suprema administración, al ejercicio legítimo del Poder ejecutivo, y príncipe o magistrado, al hombre o al cuerpo encargado de esta administración en el gobierno se encuentran las, fuerzas intermediarias, cuyas relaciones componen la del todo con el todo, o del soberano con el Estado” (Rousseau, 1999, pág. 56)

Y Hobbes manifiesta, con la tesis anglo que no dista del pacto social francés a no ser que se realiza una profundización de la teoría política:

“La justicia, es decir la observancia del pacto, que solamente es válido en la constitución del poder civil, es una regla de razón en virtud de la cual se nos prohíbe hacer cualquier cosa susceptible de destruir nuestra vida, es por tanto, una ley de naturaleza” (Hobbes, 1940, pág. 101)

Una delgada línea de tensión entre el modelo que fenece de la aristocracia monárquica y el que surge aceleradamente de la burguesía. El alemán Karl Marx afirmaría ante esto que el Estado no es sino el instrumento de opresión de una clase sobre otra, el Estado como producto irreconciliable de clases estableciendo un marco crítico del las relaciones sociales a modo de pacto de los modelo constituido como moderno en particulares sobre

todo en el sentido de denunciar a ese “Estado de una clase dominante como encargado de precautelar la propiedad de la clase que lo administra” (Marx, 1867, pág. 68), alejándolo así del aspirado fin mayor de la consecución del bienestar, uno de sus principales seguidores al respecto diría en inicios del siglo XX:

“Difícilmente se encontrará otro problema en que deliberada e inconscientemente, hayan sembrado tanta confusión los representantes de la ciencia, la filosofía, la jurisprudencia, la economía política y el periodismo burgueses como en el problema del Estado” (Lenin, 1919, pág. 45)

Finalmente en esta revisión teórico-histórica no podemos descuidar la contundente secularización que erosionaba el poder papal de la iglesia y rotaba el origen del poder natural con justificación divina a los nacientes órdenes sociales con diversos tamices. Esto no fue homogéneo, si bien el sociólogo francés Max Weber atribuye al protestantismo una especie de espíritu movilizador del capitalismo, “Lo propio y específico de la Reforma, en contraste con la concepción católica, es haber acentuado el matiz ético y aumentado la primacía religiosa concedida al trabajo en el mundo, racionalizado en profesión” (Weber, 1905, pág. 216). El entramado de realidades históricas no permite fijar una explicación central, más eso no significa que en general la corriente secular habría recorrido los confines de zonas que se advenían hacia inminentes cambios de estructura en las formas de explicación de la vida. Sobre eso Lenin también responde:

“Todavía hoy es confundido muy a menudo con problemas religiosos; no sólo por los representantes de doctrinas religiosas (es completamente natural esperarlo de ellos), sino incluso personas que se consideran libres de prejuicios religiosos confunden muy a menudo la cuestión específica del Estado con problemas religiosos y tratan de elaborar una doctrina -- con frecuencia muy compleja, con un enfoque y una argumentación ideológicos y filosóficos -- que pretende que el Estado es algo divino, algo sobrenatural, cierta fuerza, en virtud de la cual ha vivido la humanidad, que confiere, o puede conferir a los hombres, o que contiene en sí algo que no es propio del hombre, sino que le es dado de fuera: una fuerza de origen divino” (Lenin, 1919, pág. 46)

La armonía del tema la podemos encontrar en la cuestión ideológica, el referente más acertado al respecto es Antonio Gramsci, quien estimó que el Estado debe tener como función elevar los niveles políticos y morales de los pobladores territoriales al alcance de ese estado, contribuyendo el desarrollo de las fuerzas productivas y estableciendo a la “escuela como función educativa positiva y la policía y los tribunales como función educativa negativa y represiva, forman junto a otras organizaciones de carácter privado, el aparato para la hegemonía política del estado” (Gramsci, 2009, pág. 10)

América Latina, en su condición periférica y frente a este articulado pero tensionado sistema mundo ocupa un rol distinto, con tradición religiosa enclavada en su seno, más relaciones económicas tradicionales, oligarquías terratenientes y venideros auges de exportadores de materias primas propias de cada clima y época, más un proceso de independencias protagonizadas por un entramado étnico de indios, negros y criollos, fundan Repúblicas sin tejido contractual amplio. No significando que en esto y haya una ventaja ética en Europa, resulta que los modelos referenciados sin especificidad cultural propia concluyen en el debilitamiento social y con ello una suerte de prolongación extendida en el tiempo para concretarse como programas.

“Es un hecho innegable que el dominio de la modernidad establecida no es absoluto ni uniforme; y lo es también que ella misma no es una realidad monolítica, sino que está compuesta de un sinnúmero de versiones diferentes de sí misma, versiones que fueron vencidas y dominadas por una de ellas en el pasado, pero que, reprimidas y subordinadas, no dejan de estar activas en el presente.” (Echeverría, 2000, pág. 35)

Como lo nominaría el teórico boliviano René Zavaleta se trata de un -abigarrado- sistema de relaciones, dominantes y en muchos casos de vigente explotación y esclavitud, provocando con ello la estéril fundación de territorios nacionales de propiedad pero sin mayor pertinencia o identidad, sin aparatos administrativos que sostengan las relaciones como sociedad. Habrá de pasar un siglo, en unos casos en otros más casos menos para que los Estados, a la luz de la corriente liberal tomen algo de forma, y sea apenas en inicios del siglo XX que construyan sus configuraciones institucionales, que si bien también respondían al ascenso de nuevas oligarquías ponían en discusión la forma estructural del Estado.

## **b. La memoria comunitaria**

Es por ello que el Estado Latinoamericano proviene de una tradición mucho más compleja, su línea constructiva en el tiempo muestra momentos complejos, y si la articulación institucional ha sido complicada, mucho más es la articulación social. Yuxtapuesto en una forma jerárquica y con diferencias sociales asociadas a las diferencias económicas, raciales y de género sobreviven en la memoria de las poblaciones formas de comunidad que determinan la vida de los sujetos y los territorios. Se alimenta de un pasado pre hispánico étnico, pero también de formas barrocas (Echeverría) en la que los espacios que en una y otra etapa de la historia se llenaron con la mixtura a la que llamamos mestizaje.

“El mestizaje de las formas culturales apareció en la América del siglo XVII primero como una “estrategia de supervivencia”, de vida después de la muerte, en el comportamiento de los “naturales sometidos”, es decir de los indígenas y los africanos integrados en la existencia citadina” (Echeverría, 2000).

Las ciudades andinas que se asientan en los altiplanos de las cordilleras de los Andes, particularmente muestran no solamente altos niveles de interculturalidad, sino la presencia de poblaciones eminentemente representativas de diversas etnias, que conllevan consigo sus costumbres, formas de organización y hábitos, de lo que fue, sin lugar a dudas, una civilización símil o quizá superior a lo que hoy conocemos como modernidad. Es decir, la modernidad no es referente a seguir, por ello la administración de lo público, si hace mirada ciega a esta realidad barroca, alternativa y paralela, combinada y en otros casos específica de vivir, no logra responder a todos los sujetos que componen el territorio.

El Estado moderno debe entrar en franco diálogo con esas costumbres, debe asumir real interculturalidad. Las ciudades andinas, como la que se encuentra en objeto de estudio en el trabajo presente, muestra poblaciones rurales que denotan articulaciones territoriales diferentes, bien sea la participación ciudadana, o la discusión comunitaria con los sujetos los mecanismos de franco diálogo, estos acercarán la realidad a la administración, empoderando a las poblaciones y no cercenando sus formas de vivir, que mientras

tampoco rompan el pacto social, las leyes de común consenso (como evidentemente no lo hacen).

“Sin abusar de nociones como -tensión- o -contradicción- que nos llevan a la idea de polos opuestos que en un momento podrían resolverse”(Schavelzon, 2015, pág. 24), tenderán a convivir en horizontal relación de convivencia común, pasando del reconocimiento social al reconocimiento de los sujetos al de los derechos “no es comunitarismo en el sentido de sumisión a la voluntad general, no es paz y alegría en el sentido griego, Vivir Bien es vivir de acuerdo con propias determinaciones” (Viveiros de Castro, 2011, pág. 113) las cuales guardan relación armoniosa con constituciones (pactos sociales) de Estados multiétnicos e interculturales que reconocen la diversidad y la plurinacionalidad.

“Dos conceptos claves acompañaron a las asambleas constituyentes, provenientes del ámbito del pensamiento indígena y las reivindicaciones de las movilizaciones de años previos a la llegada de nuevos actores al Estado. Estos dos conceptos son los de Vivir Bien/Buen Vivir” (Schavelzon, 2015, pág. 21)

Las comunidades, su memoria pre hispánica y las costumbres concretas que aterrizan esa memoria compone la vida de los sectores rurales, los cuales rodean a las ciudades y comparten leyes (pacto social) con los sectores urbanos. Dando fuerza a la idea de que urbano y rural no deben ser conceptos antagónicos ni tensionados, las leyes, reglamentos, ordenanzas y demás cuerpos normativos deben armonizar estas dos realidades. La clave reside en lograr encontrar los aspectos que de cada realidad diversa pueden alimentar las posibilidades de proyecto de la otra realidad, alteridad social. ¿Dónde encontramos este espacio abstracto? En la memoria ¿Cuáles son sus aplicaciones concretas? Las formas de vida. La memoria como fuente para la historia, incorporando el factor subjetivo y experiencia humana para la construcción del conocimiento, pero sin confiar ciegamente en lo que se dice o escucha. La categorización establecida por Walter Benjamin nos contribuye elementos “experiencia transmitida (Erfahrung) y la experiencia vivida (Erlebnis), la primera se perpetúa de una generación a otra y va forjando las identidades de los grupos y de las sociedades en la larga duración; la segunda es un rasgo típico de la modernidad, es una vivencia individual, frágil, volátil, efímera” (Traverso, 2007, pág. 89) pero no muerta, ha perdurado en el tiempo ante todas las arremetidas de la aculturación y más bien ante ello ha subsistido con formas de endoculturación.

Dicho todo esto como enganche a la búsqueda de esquemas resolutorios que sustenten principios liberales que pueden quedar sueltos, por ejemplo al hablar de participación ciudadana en el esquema contractualista moderno, las formas de delegación de poder no bastan para la transmisión de las ideas populares, sus problemas o necesidades, y, por ello la noción queda abstracta en el aire. Las culturas comunitarias aportan en ello pese a encontrarse cercadas y acosadas permanentemente, por tanto si los modelos de gestión, en todos los niveles, logran mirar las potencialidades de estas costumbres que mediante memoria han persistido y se practican cotidianamente en los sectores rurales.

Los modelos se convierten en más democráticos e inclusivos, la garantía de derechos (sea liberal moderna o comunitaria periférica) se efectiviza y el estado de bienestar de las poblaciones urbanas y rurales alcanza niveles mayores, una administración pública que no reúna circunstancias urbanas y rurales, y con ello sus realidades, termina por no ser pública. El Estado pierde su capacidad cohesionadora y se mutila a sí mismo en su objetivo de representar los intereses comunes.

Si lo público no mira de igual manera y con misma simetría al ciudadano y al sujeto comunitario, destruye y enajena la noción de lo público, la embarniza con el seductor discurso del contrato social, pero, éste al ser incompleto no se perfecciona. La exclusión de los sujetos populares deslegitima toda forma de validez del pacto, y por tanto no llega a su fin de lograr el anhelado bienestar social, meta central de la administración pública.

### **2.1.1.3 Principios de la administración pública**

#### **a. Características**

Antes de proceder con los principios propiamente dichos deberemos desarrollar los cuatro caracteres cardinales del derecho administrativo público interno:

**-Común:** No existe individuo en su condición de tal que pueda auto excluirse por voluntad propia o por fuerza de la relación existente con lo público, sea en el marco institucional del Estado como de las formas institucionales locales. Este no es un detalle contractual solamente, sino una verdad a priori del sujeto en su existencia.

**-Autónomo:** Si bien la estructura administrativa tienen a jerarquizar la relación de normas cada uno de los niveles que estructuran el cuerpo de una administración tienden a tener sus especificidades y capacidades propias. Para ello la autonomía permite un ámbito de regulación propia del entorno del cuerpo administrativo que se pretende autónomo.

**-Local:** En un momento se entiende que lo local refiere a cada país, su naturaleza local, esto debido a que el Derecho Administrativo tiene dos formas de expresión, externo (internacional) e interno (nacional). Sin embargo aquí también extenderemos la característica en el sub nivel de lo local dentro de lo nacional, es decir lo provincial, cantonal u otros.

**-Exorbitante:** Esta característica que pareciera ambigua es clave para el entendimiento de lo administrativo. Excede la órbita (exorbita) de lo privado, lo administrativo público nace en el momento en que los privados o comunes interponen su cesión de derechos particulares para dar paso a la necesaria organización de lo social en formas ordenadas, por tanto administradas.

A esta clasificación tradicional de la visión occidental del Derecho Administrativo como hemos venido desarrollando, se debería agregar el carácter de intercultural que no es sino el encuentro de lo diverso interétnico en el espacio local donde se asienta la administración de lo público, la irrupción de las especificidades culturales desproveyendo de cualquier forma de homogenización rancia del positivismo jurídico clásico extendido hacia la actualidad en sus estructura fundante.

## **b. Derecho Administrativo**

Rama del Derecho Público Interno (éste es público porque no existe lucro, e interno porque es diferente del internacional) y está compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del Poder Ejecutivo y la actividad materialmente administrativa del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y de los entes públicos no estatales.

La tarea del derecho administrativo es arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la defensa de los derechos colectivos, asegurando la realización de los intereses comunitarios.

“En tanto que en la vida privada los derechos y obligaciones se crean casi siempre por vía contractual, la Administración debe, en interés del servicio público, poder imponer, unilateralmente, sin necesidad de previo pronunciamiento judicial, obligaciones a los particulares” (Weil, 1986, pág. 50)

Es una de las disciplinas del Derecho que más pertinencia guarda con la estructuración del Derecho Positivo o positivización del Derecho, no permite, casi en lo absoluto, la creación de derecho en virtud de las circunstancias que atraviese la realidad social que demande su regulación. Es decir el Derecho Administrativo es la rama del Derecho que más demanda de norma previamente escrita para su ejercicio, norma escrita, legislada y creada con los principios de soberanía que configuran el Estado Moderno, y que se aplican de forma símil en los organismos locales de administración pública, tales como Consejos Provinciales o Concejos Cantonales, los cuales se encargan de expedir normatividad de regulación local/municipal. “El propio Estado realiza actividades muy di simbólicas, entre las que por vía de ejemplo, entre las que por vía de ejemplo, pueden señalarse las que procuran los recursos humanos y pecuniarios que requiere el sostenimiento de su propia organización, de esta manera el Estado actúa ya afectando el patrimonio de los particulares o requiriendo de estos la colaboración de los servicios” (Fraga, 1939, pág. 5)

Uno de los debates más complejos alrededor del derecho administrativo, es precisamente sobre su finalidad: por un lado se entiende que las normas administrativas se expiden para regular las relaciones del Estado con los particulares, y por otro se ha orientado el tema hacia la satisfacción de necesidades y derechos de la población. Es decir en un caso tiene una carga meramente convencional del pacto entre particulares y en el segundo recibe una carga político/ético/teleológica que otorga fines de un tipo de Estado en particular, el Estado de Bienestar obligado a convertir los servicios en derechos y con ello en obligaciones garantizadas por el poder público.

Ante ese dilema, que sin lugar a dudas no ha logrado un notable o contundente posicionamiento de una u otra corriente, sino más bien una permanente discusión y en muchos casos aplicación combinada de los dos casos, la administración pública según las transformaciones del Estado de cada país ha adecuado formas mixtas donde la política pública y los reglamentos dan continuidad a la segunda corriente, la garantista de derechos. La doctrina moderna francesa con fines conciliatorios construyó “una noción de servicio público en la base de todas las instituciones administrativas” (Fraga, 1939, pág. 16). Tal corriente no hegemonizó los debates pero llevó a la práctica una percepción de sentido común en la cual se han alineado administradores de lo público, desde burócratas hasta políticos en todo el mundo. Aquí nos corresponde dejar el debate abierto y tomar de sí la noción de garantía de los derechos que supera el híper positivismo expuesto hace un momento.

En la mirada de crear reglamentación complementaria que sin violar el principio de legalidad pueda llenar lagunas de las leyes mediante reglas, subsistemas, sistemas de gestión, documentación, participación, anexos normativos o de administración pública que buscan garantizar los derechos son una forma de combinación entre la norma positiva y sus reglas formales, y principios de progresión de derechos materializados en los actos administrativos, “Administrar es obrar, y la acción del gobierno se ha de ejercer precisamente sobre las cosas y los individuos. Combinar en la acción el interés público con los derechos e intereses de los particulares” (Lares, 1978, pág. 10).

### **c. Administración pública**

Siendo esta la consolidación cohesionada de los actos administrativos, deberemos comprender a éstos en su contextual definición. Para satisfacer las necesidades e intereses públicos la administración cumple actos en concordancia con su unicidad jurídica, actos administrativos en el marco del pacto social y de los objetivos de bienestar, pero también emite reglamentaciones complementarias y formas de funcionamiento interno que mejoran o alinean los sistemas con la garantía mencionada.

De manera general la administración pública se comprende como la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios

públicos. Las definiciones que plantean el fin de la administración como el de “prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores” (Jaramillo, 2005, pág. 1) son retóricas y aunque no haya necesidad de contradecirlas si se requiere precisarlas.

Toda noción de la administración que plantee la actividad administrativa pública como la prestación de servicios puede acercarse más bien a la asimilación de lo público en un escenario de entendimiento privado, si los derechos se garantizan y son una obligación del Estado, la palabra servicio queda relativamente desubicada. Decimos relativo porque no es un problema lexicográfico, de hecho la palabra servicio en el Diccionario de la Real Lengua Española significa “Trabajo, especialmente cuando se hace para otra persona”, lo cual no es contradictorio, el problema que se presenta es de sentido.

Los servicios han sido extendidos en términos históricos por el sector privado, un mejor o peor servicio se asocia a la calidad que un producto o servicio (bienes y servicios) presente en el mercado en función de la oferta y demanda del mercado, por lo que el mejor o peor servicio se determina por la capacidad adquisitiva y el pago retributivo monetario de lo recibido. Al ser los derechos sociales gratuitos y obligatorios por mandato constitucional, su cumplimiento y calidad deben ser garantizados de la misma o mejor manera que en el escenario privado. La noción de servicio queda desubicada e incompleta, dando paso a la necesidad de radicalizar la noción de los derechos como verdadero sentido de la actividad de la administración pública. El Estado no ofrece servicios, garantiza derechos. Insistimos con la relatividad de la palabra, no queremos decir con esto que se debe erradicar de toda la normatividad la palabra servicios, sino que se debe comprender y por lo tanto aplicar en su real dimensión y sentido.

#### **d. Procedimiento administrativo**

Entendemos como tal a la forma procesal o procedimental en la cual un acto, de cualquier dirección genera una acción administrativa, es decir un acto que procura un efecto en virtud de una norma o política pública existente en el marco de la institución pública. En ese sentido el procedimiento busca que se emita un acto administrativo rumbo a los intereses generales o la demanda legítima de un particular en el marco de un derecho general.

Esta forma de acción es diferente a la forma de acto privado, debido a que se exhorta que cumpla obligatoriamente con requisitos formales distintos de los privados, sobre todo porque al ser de relacionamiento público puede estar sujeto al control fiscalizador ciudadano o común. Por lo cual su cauce es en el acto y en el procedimiento de tipo formal, sustanciado en normas previamente escritas o positivadas, y en casos excepcionales garantizadas sin la necesidad de norma prescrita sino con la progresión de ciertos principios declarados.

“la moderna magnificación de los principios generales actúa con independencia de que no existan disposiciones normativas suficientes, quizás porque hoy se entiende que ningún sistema positivo, ni siquiera codificado, puede ser suficiente por sí mismo y que, por tanto, el Ordenamiento Jurídico precisa inexcusablemente de principios generales estructuradores” (Zavala Egas, Introducción al Derecho Administrativo, 2003, pág. 228).

Sea mediante principios progresivos o mediante normas prescritas, el objetivo del procedimiento administrativo es prevenir cualquier forma de arbitrariedad y violación de derechos al usarse ilegal e ilegítimamente un acto administrativo sin sustento, o a su vez negar el injustificadamente el acto demandado por el ciudadano o colectivo común, sin embargo ara la aplicación de esta premisa “la demostración se encuentra en las decisiones sobre casos concretos” (Zavala Egas, 1999b, pág. 228).

Cada legislación contiene sus específicos principios y normas que efectivizan este procedimiento, sin embargo es importante revisar desde dos fuentes los principios establecidos en el procedimiento administrativo.

1. Principios generales de fuente doctrinaria.
2. Principios de la legislación ecuatoriana.

#### **e. Principios generales de fuente doctrinaria**

1. Principio de unidad.- “El procedimiento es un único proceso que tiene un comienzo y fin. Todos los procedimientos deben resolverse independientemente de la forma de inicio y, asimismo, deben ser notificados” (Barnes, 1993, pág. 89), también conocido como principio de concentración, que permite que jurídicamente, y con el fin de garantizar el derecho del sujeto, el procedimiento no tenga varios hilos que se desarrollen por separado, sino pueda concentrarse en un solo cuerpo legal.

2. Principio de contradicción.- “La resolución del procedimiento se basa en los hechos y en los fundamentos de derecho, esto se consigue a través de la comprobación de los hechos, a través de las pruebas. En general, pueden acreditarse los hechos por cualquier medio admisible en derecho” (Garrido, 1987, pág. 26), si bien esta definición se percibe como amplia, su aterrizaje concreto implica en la eliminación posible de criterios de subjetividad u opinión sobre el procedimiento, el cauce debe sentarse en pruebas, fundamentos y hechos que acerquen el procedimiento a la realidad sobre la cual debe responder.

3. Principio de imparcialidad.- “La administración en su actuación será imparcial, sin someterse a favoritismo o enemistades” (Morón, 1997, pág. 111), eliminando así la posibilidad de arbitrariedad que enunciamos anteriormente. La forma más común de ilegalidad es aquella en la que el administrados abandona la norma o los derechos garantizados, porque puede abandonar la norma y tomar postura en el derecho, tal como orienta el Neoconstitucionalismo, siempre y cuando elabore un desarrollo argumentativo de principios que justifiquen la creación de derecho en una laguna jurídica, pero no puede bajo ningún concepto abandonar las dos.

4. Principio de oficialidad.- “El procedimiento debe ser impulsado de oficio en todos sus trámites. La administración tiene la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento, ordenando que se practique todas las diligencias necesarias para dictar la resolución. Es responsabilidad de tramitar el procedimiento a los titulares del órgano y el

personal que esté a su cargo” (Santamaría, 2000, pág. 75), que no significa que el procedimiento no pueda iniciar por actuación de privado mediante demanda de derecho o puesta en conocimiento de vulneración, este principio refiere a que una vez iniciado, por cualquiera de las formas, a oficio o petición de parte, el procedimiento pasa a ser dirigido oficialmente.

5. Principio de igualdad.- “prohíbe la configuración de toda situación de inferioridad y de privilegio, de cualquier origen y, paralelamente, justifica y exige el trato diferencial conforme a los criterios de objetividad, racionalidad y proporcionalidad. Es decir, en sustancia, exige que situaciones iguales reciban un trato igual; lo cual significa, que obliga a tratar igual lo que es igual y desigualmente lo que es desigual. En consecuencia, el trato desigual a personas que se encuentran en condiciones semejantes, o viceversa, un trato igual a personas que se hallan en situaciones disímiles, conllevan la violación de principio de igualdad” (Zavala Egas, 1999b, pág. 146), lo cual se explica por si solo y lo único que agregaremos es que es la contradicción antagónica de la discriminación por cualquier motivo.

6. Principio de Proporcionalidad.- “La proporcionalidad, entendida como la acción administrativa que se adecua a la realidad y necesidad social que debe ser cubierta por la administración pública, graduándola en función de cada antecedente fáctico, a fin de que la decisión se ajuste mesuradamente a esa realidad.” (Secaira, 2008, pág. 60), no se puede responder a causas pequeñas con toda la fuerza de la institución o del Estado, como causas grandes desprovistas de seguridad jurídica quedan en la vulnerabilidad jurídica.

7. Principios de la legislación ecuatoriana.- Sobre la administración pública la Constitución de la República del Ecuador establece los siguientes principios legislados a nivel constituyente del Estado: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Cada uno de estos artículos más de tipo procedimentales que de hilvanado jurídico teórico se comprenden en su significación semántica, por tanto su ejercicio, lejos de tener normas que lo efectivicen tiene instrumentos que lo vuelven real. Es preciso comprender que el espíritu de esta tesis precisamente apunta a que la gestión documental sea uno de los mecanismos instrumentales para que la gestión territorial sea más eficaz, eficiente, de

calidad por ejemplo. Los restantes principios se podrán comprender en el desarrollo venidero de los dos siguientes apartados.

#### **2.1.1.4 Descentralización de competencias**

No sobra la definición puntual que nos permita diferenciar con claridad lo que es descentralización y desconcentración, conceptos que suelen ser confundidos en la teoría y sobre todo en la práctica.

**a. Descentralización.-** Es la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados.

**b. Desconcentración.-** Es la creación de unidades administrativas en territorio para brindar servicios institucionales desde las localidades y no únicamente desde el territorio del gobierno central.

En el marco del primer concepto diremos que el momento en el cual el poder central de un gobierno es transferido en atribuciones y obligaciones para también capacidad de decisión hacia otros elementos de la estructura estatal, y, que no necesariamente se encuentran subordinados a sí, hablamos de descentralización, y más específicamente descentralización de competencias, sean éstas políticas, administrativas o sociales. Estos puntos investigados resumen los tópicos de la descentralización “a. Transferencia de competencias desde la administración central a nuevos entes jurídicos o morales; b. El poder central entrega a la entidad el estatus jurídico de órgano descentralizado; c. Se traspa la posibilidad de administrar y gestionar su patrimonio propio” (Méndez Delgado & Lloret Fei, 2007, pág. 23)

La descentralización significa la contradicción, en términos legales de la concentración del poder central. Un gobierno que no se descentraliza, tiende a fallar, los Estados fallidos de los cuales se habló en Latinoamérica tienen que ver con la acumulación de potestades en órganos centrales, tanto políticamente como en términos territoriales. No necesariamente un Estado centralizado implica que no existan gobiernos locales, sino que éstos no disponen de las facultades legales para actuar en los ámbitos sociales de acción, por tanto la concepción de entregar competencias tiene más sentido.

Otorgarles capacidad de decisión a las comunidades sociales, pobladores, ciudadanos o como se quiera llamarlos es la mejor forma de descentralización de competencias, para eso veremos adelante la propuesta teórico-práctica de la participación como mecanismo de concreción de ello. La comunidad política asume un rol de demandar política pública pero compartir participación en ella, no olvidemos que “el concepto de política pública empieza a asimilarse lentamente como un atributo de coherencia, integralidad y sostenibilidad en la decisión y en la acción de los gobiernos” (Hinestrosa, 2007, pág. 9), concepción que si bien tiene que ver con la categoría desarrollista, aplica en sus descripción general de la relación armónica de sujetos sociales y gobierno (local o nacional).

Los conceptos de territorialidad y sectorialidad alrededor de las políticas públicas son importante aporte en las teorías de las estructuras, los cuales no guardan conexión directa con la realidad local intercultural y pluridiversa que caracteriza nuestros cantones en países latinoamericanos, pero pueden mover el avispero orientador como pauta de entendimiento de la materia, “el examen de la cuestión del territorio, la cuestión del gobierno y con ello de la cuestión del gobierno del territorio, ha constituido el punto central del análisis de la descentralización” (Folly, 2007, pág. 291).

Otro error común en este ámbito suele ser el de crear transferencia de competencias sin otorgar la capacidad jurídica de tomar decisiones, es decir, descentralizar sin autonomizar, que equivale a no haber hecho nada. Si el poder local o gobierno local no es autónomo, se convierte en estéril el esfuerzo descentralizador. Veamos qué significa la autonomía en sus dos dimensiones principales:

**a. Autonomía administrativa.-** Es la capacidad que tiene dicha entidad de manejarse a sí misma en cuanto a su administración, con lo cual se busca una mayor agilidad y tecnificación en el servicio que presta. Para ello, se debe contar con autoridades y departamentos propios, donde no exista injerencia externa. Esta autonomía no es absoluta ni desordenada, pues existen normas de organización que establecen pautas para delimitar exactamente su campo de acción y se circunscriben a la razón de ser de cada ente.

**b. Autonomía Financiera.-** Se refiere a la capacidad que tiene un gobierno local para planificar su presupuesto, generar ingresos propios, contar con un presupuesto anual de

manera independiente y con base en sus propias políticas, siempre en cumplimiento de la ley y la constitución.

#### **2.1.1.5 Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales**

El presente ítem lejos de significar una categoría administrativa de tipo global común en las teorías sobre la materia, es la unificación de los conceptos anteriormente analizados para la versión ecuatoriana. Recordemos que la Constitución de la República de 2008 refunda el Estado y con ello se re-significan varias de sus instituciones, en este caso las localidades antes llamadas Municipios a secas pasan a nombrarse como Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD en sus siglas.

Para el caso del equivalente a municipios toman el nombre de cada ciudad capital o cantón de la provincia. También aplica a las provincias y las regiones, pero, para la presente investigación nos atañe solamente el caso de los cantones por el objeto estudiado. Los procedimientos administrativos que se ejecuten en los gobiernos autónomos descentralizados observarán los principios de legalidad, celeridad, cooperación, eficiencia, eficacia, transparencia, participación, libre acceso al expediente, informalidad, intermediación, buena fe y confianza legítima. Varios de los cuales hemos detallado su significado en el estudio de los principios de la administración pública, “la asignación de responsabilidades en materia social a los diversos niveles de la administración plantea el dilema de tener que elegir entre lo específico, en lo cual se aclaran con exactitud los detalles de lo que se espera, y lo flexible que permite a la dependencia gubernamental hacer frente a necesidades imprevistas” (Naciones Unidas, 1972, pág. 35)

La mayoría de cuestiones analizadas a la luz de la teoría desde la formación contractual de las instituciones a la especificidad de la diversidad para los casos latinoamericanos y finalmente hasta la llegada a la proyección de garantía en el marco del garantismo y la política pública, le corresponde a estos asumir las iniciativas (obligatorias por mandato) de la estructura de lo público en el seno de la sociedad.

## **2.1.2 Gestión Documental**

### **2.1.2.1 Introducción**

Una de las principales formas de expresión de la administración pública consiste en los actos administrativos, declaraciones unilaterales de voluntad realizados en ejercicio de la función administrativa que producen efectos jurídicos individuales de forma directa, para cuya emisión la autoridad administrativa está obligada a cumplir con los procedimientos legales para la producción de sus actos, pues el incumplimiento de estos procedimientos provoca la ineficacia del acto. El procedimiento administrativo constituye entonces el camino previsto por la ley para la producción de los actos administrativos, camino que constituye tanto el trámite como las solemnidades que ha de cumplir la autoridad pública para la validez de sus actos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento del debido proceso.

La *gestión documental* es parte fundamental de la administración pública, para definirla tomaremos el concepto que sigue: “*es el conjunto de normas técnicas y prácticas usadas para administrar el flujo de documentos de todo tipo en una organización, permitir la recuperación de información desde ellos, determinar el tiempo que los documentos deben guardarse, eliminar los que ya no sirven y asegurar la conservación indefinida de los documentos más valiosos, aplicando principios de racionalización y economía*”(Andalucía, 2010)

La gestión documental adquiere importancia en la administración pública debido a que la atención a las necesidades del usuario o ciudadano se realiza con el flujo de documentos. Las instituciones establecen procedimientos documentales que se deben cumplir para legalizar los actos públicos a través de Resoluciones de quienes dirigen la institucionalidad. Todo lo mencionado se realiza mediante documentos, el documento constituye la evidencia escrita de la administración pública.

El avance tecnológico ha permitido que los sistemas documentales por tendencia opten por los medios documentales electrónicos o digitales, en Ecuador el sistema documental quipux busca una gestión documental más eficiente y la optimización de recursos. Conocemos que los archivos históricos documentales son de vital importancia para

remitirse a las evidencias de las actuaciones de la administración pública y sus variaciones en el tiempo, así como para sustentar las realidades sociales a través de la normativa. Lo escrito en la sociedad occidental de la que estamos permanentemente adaptando sus prácticas adquiere un valor determinante, sin embargo nuestro país vive la cultura andina que da valor especial a lo hablado y otras representaciones, el reto de la administración pública es crear sistemas que respondan a las necesidades propias, no solo adaptarnos a una cultura hegemónica occidentalizada que anula las otredades y las empequeñece, con esto seremos coherentes en la construcción del llamado buen vivir que rebase los discursos políticos y se vuelva una práctica real.

En el Ecuador existe un marco normativo que contempla el manejo documental en las instituciones públicas. A través del ERJAFE Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, se posibilita la existencia de la SNAP Secretaría Nacional de la Administración Pública, institución que define el manejo del sistema documental de la función ejecutiva. Es importante resaltar la implementación del quipux como sistema documental oficial del Estado.

La norma técnica emitida por el SNAP, en su artículo 4 contempla la definición de Sistema Nacional de Gestión documental y archivo: *“Es el conjunto de dependencias y procesos de gestión documental y archivo articulados entre sí y que tienen como finalidad coordinar las estrategias necesarias para la correcta operación de los procesos y procedimientos a nivel nacional, así como la preservación del patrimonio documental histórico de la Nación”* (SNAP, 2012). Cabe resaltar también la definición que la norma técnica realiza del ciclo vital del documento: *“Corresponde a las etapas por las que sucesivamente pasan los documentos desde su producción o recepción en una dependencia, hasta la determinación de su destino final, que puede ser baja documental o conservación permanente en el Archivo Nacional del Ecuador o en el Archivo Histórico que corresponda”* (SNAP, 2012).

Los tipos de archivo que se contemplan en el ciclo vital del documento son: Archivo de Gestión o Activo, Archivo Central, Archivo Intermedio y Archivo Histórico.

Con lo indicado, nos introduciremos en el estudio de la gestión documental en la administración pública.

### **2.1.2.2 Gobierno por procesos**

El Art. 227 de la Constitución expresa que “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. (Nacional, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Bajo este principio las entidades de la Administración Pública Descentralizada tienen como misión servir a la ciudadanía en el ámbito de sus competencias, nos centraremos en la competencia de ordenamiento territorial dada a los municipios o gobiernos autónomos descentralizados cantonales.

Existen importantes avances normativos sobre el manejo de competencias por parte de los GADs. El COOTAD define las competencias que serán transferidas del nivel central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para el efecto la SENPLADES desarrolló una guía para la transferencia de competencias del nivel central a los Gads, incluso como entidad de planificación nacional, continúa emitiendo lineamientos para lograr una eficiente y eficaz transferencia de competencias.

La competencia de ordenamiento territorial y fragmentación del suelo en especial, cuenta con trámites documentales que los usuarios o ciudadanía realizan. Aún existe mucho trabajo por ejecutar para que los procesos de las entidades mejoren y contribuyan a servir con calidad y calidez a la ciudadanía a nivel nacional.

La problemática a solucionar pretende contribuir al mejoramiento de la gestión interna de las entidades para cumplir sus actividades principales o también llamados procesos operativos institucionales. La falta de optimización, estandarización y automatización de procesos al interior de las entidades públicas, provoca impactos negativos en su gestión y por ende la del Gobierno Central, lo que desemboca en una traba para el fiel cumplimiento del Plan Nacional Para el Buen Vivir.

Desde la perspectiva ciudadana se considera que los servicios públicos son importantes, pero su calidad no responde a dicha importancia (SENPLADES, 2009). Los ciudadanos

confrontan día a día la necesidad de realizar trámites en las diferentes entidades públicas y su percepción sobre la calidad de los mismos es mediocre.(SENPLADES, 2009). “Aproximadamente el 90% de los encuestados cree que la realización de trámites presenta problemas en las instituciones públicas. Los principales problemas percibidos son la corrupción, la lentitud y el maltrato de los funcionarios.”(SENPLADES, 2009)

La desconfianza de la ciudadanía a causa de la demora de los trámites, el desperdicio de recursos económicos y talento humano, desemboca en la existencia de tiempos inútiles y afecta directamente a la administración pública que debe ser vista con eficiencia, eficacia y transparencia al servicio y atención de las y los ciudadanos, razón de ser de la administración pública, en el marco de la democracia.

La SNAP ha establecido políticas a seguir para cumplir con la implementación de gobiernos por procesos, enfocando la optimización de recursos, para brindar mejor atención al ciudadano. Detallaremos a continuación las políticas que plantea la SNAP, mismas que pueden ser recogidas como guía para los GADs y el mejoramiento continuo de la administración pública.

Las directrices para la constitución de un sistema documental que se desarrolle en el marco del gobierno por procesos, están dadas para la construcción de una eficiente administración pública, entre ellas se encuentran las detalladas a continuación:

*a) Obtener información relacionada a los servicios institucionales de manera directa, involucrando en este proceso al ciudadano, que es el principal benefactor de las acciones a ser tomadas;* La información que se produce sin participación ciudadana es estéril, pues no demuestra la realidad a la que queremos atender. La percepción ciudadana es uno de los principales indicadores de la gestión documental, para realizar el levantamiento de información la institucionalidad debe estar abierta a las críticas que la lleven a mejorar.

*b) Estructurar la información de manera que permita generar un vínculo entre el sujeto y el objeto del programa;* Un programa de gestión documental en un gobierno por procesos para su estructura considerará los factores de relacionamiento entre las partes que intervienen y los objetos de estudio.

*c) Analizar de manera selectiva la información generada y ajustar de manera estructurada cada uno de los proyectos que se implementaran en las instituciones; Las realidades institucionales varían según los factores sociales, económicos, poblacionales etc. por lo que el diseño de un proyecto de gestión documental se basa en la información levantada para el efecto.*

*d) Generar debates con todos los involucrados en los proyectos para generar acciones ampliamente consensuadas, especialmente en los aspectos técnicos y de impacto a los ciudadanos; Los ciudadanos en el marco de la democracia tienen el derecho de conocer las normas que se están tratando para el mejoramiento de la gestión institucional, en este caso de la gestión documental donde están directamente involucrados. Suele suceder que las normas y políticas son socializadas el momento en que están aprobadas, lo que ocasiona una falta de credibilidad y confianza de los ciudadanos en la institucionalidad, pues la democracia tiene como principio fundamental la construcción del poder popular, por lo tanto las normas que van a regir deben ser no solo conocidas sino construidas con participación ciudadana.*

*e) Capacitar constantemente a los involucrados de los proyectos y a quienes se relacionen directamente con los mismos (usuarios y beneficiarios), ya que al tratarse de aspectos tecnológicos, esta debe ser una prioridad; Los sistemas que se implementan y las normas que rigen con carácter de avanzada para la gestión pública suelen encontrar inconvenientes en la aplicabilidad y ejecución cuando los servidores a quienes corresponde intervenir no han recibido suficiente capacitación sobre el carácter de estos sistemas a implementarse, por ello, un proyecto institucional elaborado de manera eficiente no suele tener los efectos que se espera por la falta de capacitación al talento humano que lo ejecuta.*

*f) Realizar el seguimiento y control constante de los proyectos y sus respectivos hitos; Los proyectos en ejecución requieren de un seguimiento y control, no basta la implementación y el cumplimiento normativo, pues a lo que se quiere llegar es a una eficiente gestión pública, satisfacción de los usuarios y empoderamiento ciudadano, pues la gestión pública con el seguimiento que realice a los proyectos podrá mejorar y atender las necesidades poblacionales de mejor manera.*

En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las políticas dictadas por la SNAP no son vinculantes necesariamente, sin embargo es necesario desarrollar políticas para incluirse en los sistemas de gobierno por procesos. Para ello resulta fundamental contar con un manual o estatuto por procesos, así como la definición clara de organigramas funcionales y estructurales, con el fin de que los procesos se encuentren estandarizados, evitando la discrecionalidad de las y los funcionarios públicos que laboran en las áreas que estamos estudiando.

### **2.1.2.3 Políticas públicas y participación ciudadana**

La participación ciudadana para la generación de políticas públicas es un tema fundamental al hablar de administración pública eficiente, la razón: el ciudadano conoce sus necesidades y el estado es el mandatario de estas.

El Ecuador cuenta con un sistema de participación ciudadana que además de normas tiene una estructura institucional, sin embargo es necesario referirnos a los mecanismos existentes, con el fin de analizar si todo el sistema está o no incidiendo en las decisiones administrativas y sobre todo en la definición de políticas públicas dirigidas a la ciudadanía.

El Sistema de participación ciudadana está dirigido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control social, conformado por varias instituciones que promocionan la participación a través de los mecanismos existentes. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana define entre los mecanismos existentes los que a continuación detallamos:

#### **-Mecanismos de formación ciudadana.**

1. Campañas informativas en medios de comunicación masiva y alternativa;
2. Inclusión de los contenidos de la Constitución en las mallas curriculares del sistema educativo, en todos sus niveles;
3. Formación de redes de educación popular mediante talleres y cursos en castellano, kichwa y shuar, así como, en los demás idiomas ancestrales de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan; y,

4. Difusión de la memoria histórica, las tradiciones nacionales y locales, así como, de los conocimientos y prácticas ancestrales vinculadas a las formas de organización comunitaria de los pueblos y nacionalidades.

#### **-Mecanismos de participación organizativa**

Consejos ciudadanos sectoriales.- Son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales. (Nacional, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

Asambleas locales.- En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público. La asamblea podrá organizarse en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional. (Nacional, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

Presupuesto participativo.- Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas. (Nacional, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

#### **-Mecanismos de participación ciudadana**

De las audiencias públicas.- Se denomina audiencia pública a la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Las audiencias públicas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno. (Nacional, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

De la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. (Nacional, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

Veedurías para el control de la gestión pública.- Las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público. (Nacional, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

Los mecanismos de participación ciudadana, definidos en una ley orgánica que hemos citado, representan un avance normativo importante, resultado de un proceso de asamblea constituyente en Ecuador, de la que participaron varios sectores sociales organizados y no. Sin embargo, desde la vigencia de la ley indicada hasta la presente fecha, habiendo transcurrido 6 años, encontramos que no ha logrado efectivizarse una real participación ciudadana y social. Un aspecto que se debe resaltar es que los mecanismos de participación ciudadana no contemplan acciones vinculantes, tampoco acciones movilizadoras, por lo que se continúa mirando a la participación ciudadana como la obligatoriedad con que deben cumplir por las administraciones de turno, para tener indicadores de “transparencia”. Si nos detenemos a observar la conformación de las asambleas locales, consejos consultivos, etc, en su mayoría su organización, estructura y agenda es impuesta por la institución que “promueve” su conformación, lo que anula la capacidad de acción ciudadana colectiva, pues la independencia de los ciudadanos respecto a los sistemas burocráticos administrativos, es un principio fundamental, sin el que no se puede caminar a la construcción de sociedades democráticas y equitativas.

Una vez conocidos todos los mecanismos de participación ciudadana, hay que resaltar la importancia de construir políticas públicas y sistemas de gestión que incluyan participativamente a la ciudadanía. La importancia de la participación ciudadana dentro de la administración pública pasa por la realización de un trabajo conjunto y planificado,

rebasando el mero cumplimiento de normas y centrándonos en una orientación participativa transversal por conciencia de quienes se encuentran en la administración, hasta llegar a convertir en prácticas permanentes de la institucionalidad.

#### **2.1.2.4 Políticas institucionales de gestión documental**

Partimos en este apartado con la definición de política institucional o política pública: Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (Corzo. J, 2014)

En la primera parte respecto a las acciones de gobierno con objetivos de interés público, se orienta la definición a la característica de que el fin de las políticas públicas es el beneficio o interés público, esto es de la ciudadanía. Volvemos a recordar lo planteado en el primer capítulo respecto al pacto social. Ahora bien, cabe preguntarnos ¿cómo se define el interés público?, precisamente en este punto ingresa la participación ciudadana para definir lo que respondería a interés público, es decir lo que la ciudadanía definiría como necesario para la construcción de una sociedad más equitativa e inclusiva. Por lo indicado, la participación ciudadana debe darse de manera permanente y de tal forma que incluya a la mayor cantidad de persona de la sociedad civil.

Las políticas públicas no pasan únicamente por los gobiernos de turno, más bien se busca que se constituyan en acciones de estado. La afirmación realizada se relaciona con la permanencia de las políticas que se implementan, pues el cambio brusco de políticas por cambios de gobiernos causa inestabilidad política. Cabe recordar que la democracia se centra en el poder popular, por ello la participación ciudadana no debe ser vista como una oportunidad que otorgan los gobiernos de turno, sino como un compromiso de la sociedad civil en el marco de la democracia como sistema político de gobierno en el Ecuador, como un derecho fundamental de los ciudadanos, lo que fortalece la esencia del poder popular. Una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, simplemente es un acto de autoridad.

En la segunda parte de la definición propongo que las políticas públicas sean tiros de precisión dirigidos a resolver las principales causas de la problemática que se pretende solucionar, donde se haga el mejor uso posible de los recursos públicos.

En la tercera y última parte de la definición propongo que se incluyan las opiniones de la ciudadanía, especialmente las de los afectados por el problema público en el diseño de política pública, ya que le otorga legitimidad a este proceso y permite que la sociedad esté incluida y sea copartícipe en la solución de los problemas públicos.

Con base en esta definición, se puede concluir que las políticas públicas son acciones que permiten un mejor desempeño gubernamental, tanto al interior como al exterior del aparato público, a partir de cuatro supuestos: el interés público, la racionalidad, la efectividad y la inclusión. Tales supuestos se logran a través del uso racional de los recursos públicos, la focalización de la gestión gubernamental a problemas públicos acotados y la incorporación de la participación ciudadana. El desarrollo teórico de las políticas públicas ha generado un número por demás considerable de conceptos o definiciones, todas con un elemento que las unifica: la idea de una actuación del gobierno para solucionar problemas públicos específicos.

La organización gubernamental interna sin duda ayuda a la consecución del servicio social eficiente y célere. Es prioritario construir sistemas de gestión que enfoquen la gestión documental adecuada, lo que permitirá brindar servicios públicos de calidad, donde los usuarios tengan conocimiento pleno de cómo funciona el sistema y puedan planificar los tiempos en que será atendido su trámite documental. Además la institucionalización de sistemas de gestión documental permite un mayor control al cumplimiento de la transparencia de las y los funcionarios al momento de cumplir sus labores administrativas, mantener una ruta sistemática trazada con tiempos y funciones, evita la discrecionalidad de los funcionarios. La transparencia de la administración pública debe ser fortalecida, pues, se ha visto muy afectada lo que ha ocasionado una falta de credibilidad y desinterés ciudadano por participar e incidir en la política. Es así, que todo está interconectado, si se descuida un aspecto estamos poniendo en juego el poder popular para construir el bien común, lo que es principio fundamental de la democracia.

### **2.1.2.5 Métodos, estándares y diseño del trabajo**

Niebel en su obra, capítulo I titulado como este apartado, hace referencia a la importancia de la productividad en la industria, resaltando que aumentar la rentabilidad de un negocio o empresa, necesita un aumento de productividad. Niebel manifiesta en su obra que el mejoramiento de productividad se refiere “al aumento de la producción por hora-trabajo o por tiempo gastado, es decir en el proceso intervienen tanto el talento humano con su trabajo, como lo económico en cuanto a la producción por tiempo de trabajo medido en horas”. (Niebel B. W., 2004)

Las técnicas fundamentales que dan como resultado incrementos en la productividad son: métodos, estándares de estudio de tiempos (medición de tiempo) y diseño del trabajo.

Haremos énfasis en los estándares de estudio de tiempos. Niebel elabora sus propuestas dirigidas para el sector empresarial, sin embargo es de mucha utilidad estudiar los que plantea para aplicarlo en las instituciones públicas. El fin social de las instituciones públicas y la inconsciencia de muchos funcionarios y servidores que mal gastan recursos públicos, ha hecho que la administración pública sea vista como ineficiente, respecto a la privada.

En una institución pública el incremento de productividad se relaciona con la calidad de servicio que se brinda y la satisfacción que el usuario expresa respecto a la institución, más no se relaciona con un tema lucrativo económico. Las instituciones públicas generan beneficios sociales. El sistema económico en que vivimos es el capitalismo, en este lo primordial es el capital por encima del ser humano, lo que ha generado políticas de acumulación de la riqueza en pocas manos y una realidad de desigualdad social. En el marco de este sistema y la visión capitalista, resulta muy compleja la implementación de un enfoque que priorice al ser humano. Los sistemas de productividad orientados al lucro empresarial han desarrollado métodos y técnicas con énfasis en el capital o la ganancia económica, por eso no se han concentrado en la administración pública, esta no genera lucro económico, pero si trabaja por fines sociales que es prioritario. Las personas en este sistema dan mayor valor a la rentabilidad económica, el lucro, pero no se concentran en construir eficientes sistemas de administración pública que permitan la anhelada construcción del bien común. En la administración pública existe mucha burocracia y

poca eficiencia, esto se debe a los tiempos y recursos que están desperdiciados en los procedimientos administrativos.

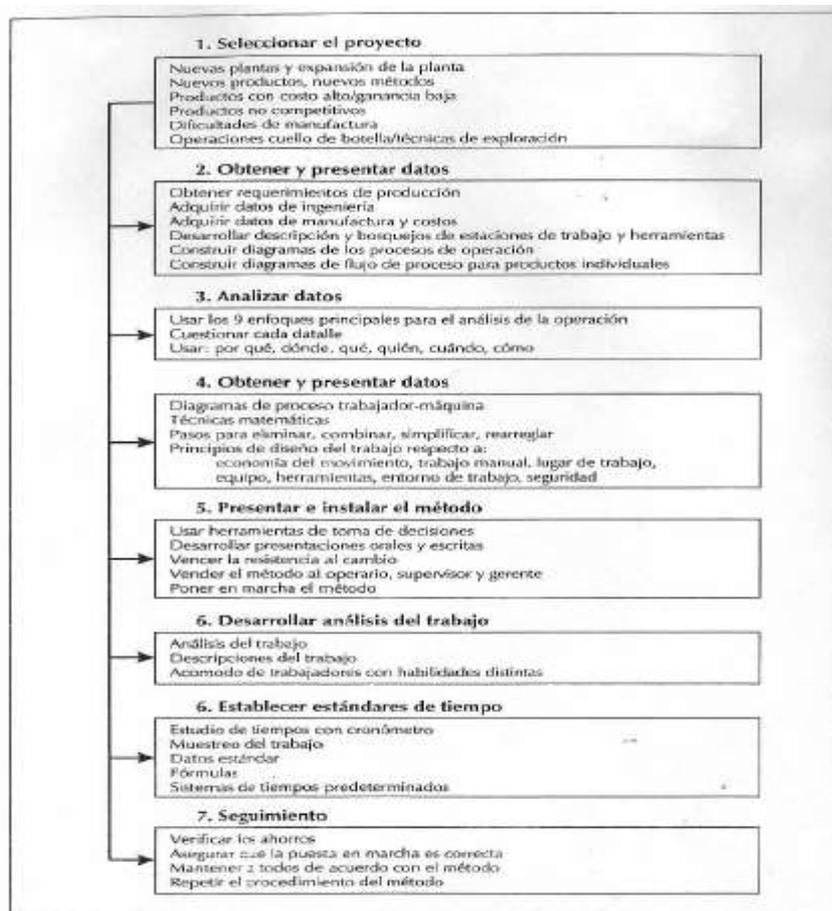
### 2.1.2.6 Herramientas para la solución de problemas: Estudio de tiempos

Analizar el estudio de tiempos requiere de un diagnóstico en el sitio donde se desarrolla el proceso por analizar.

En primera instancia se debe identificar el problema que se presente, para ello se analizará la situación y factores que se encuentran alrededor de lo investigado. Se diseña una propuesta que contemple los aspectos humanos, económicos y técnicos.

Pasos propuestos por Niebel: (Niebel B. W., 2004)

Gráfico 1: Estudio de Tiempos - Pasos



El estudio de los tiempos requiere la toma de una muestra de tiempos a observar. Los pasos que cada proceso tiene se analizan según el tiempo que tardan en ser despachados, según su nivel de complejidad y de conocimiento técnico que requiere. Cuando se estudian los tiempos de los procesos según las funciones de quienes lo ejecutan, podemos identificar los recursos que se desperdician y los factores que inciden en este desperdicio de recursos, lo que a modo de diagnóstico nos llevará a plantear posibles medidas y soluciones para optimizar los recursos tanto en tiempo, como el talento humano.

Las técnicas de exploración que se utilizan para el análisis de problemas, serán descritas a continuación:

-ANÁLISIS DE PARETO.- El análisis de Pareto ayuda a clasificar y priorizar los problemas en dos clases - los pocos problemas vitales y merecedores de más atención y muchos problemas triviales y un tanto despreciables.

-DIAGRAMA DE PESCADO.- El diagrama de Ishikawa, también llamado diagrama de espina de pescado, diagrama de causa-efecto, diagrama de Grandal o diagrama causal, se trata de un diagrama que por su estructura ha venido a llamarse también: diagrama de espina de pez. Consiste en una representación gráfica sencilla en la que puede verse de manera relacional una especie de espina central, que es una línea en el plano horizontal, representando el problema a analizar, que se escribe a su derecha. Es una de las diversas herramientas surgidas a lo largo del siglo XX en ámbitos de la industria y posteriormente en el de los servicios, para facilitar el análisis de problemas y sus soluciones en esferas como lo son; calidad de los procesos, los productos y servicios. Fue concebido por el licenciado en química japonés Kaoru Ishikawa en el año 1943.

-GRÁFICAS DE GANTT.- El diagrama de Gantt es una útil herramienta gráfica cuyo objetivo es exponer el tiempo de dedicación previsto para diferentes tareas o actividades a lo largo de un tiempo total determinado. A pesar de esto, el *Diagrama de Gantt* no indica las relaciones existentes entre actividades.

-DIAGRAMAS DE FLUJO.- Un diagrama de flujo es una forma esquemática de representar ideas y conceptos en relación. A menudo, se utiliza para especificar algoritmos de manera gráfica.

-DIAGRAMAS DE PROCESO EN GRUPO.- *El diagrama de procesos de grupo* es, en un sentido, una adaptación del diagrama hombre-máquina. El diagrama de procesos hombre-máquina determina el número de máquinas más económico que un trabajador puede operar. Sin embargo, varios procesos e instalaciones son de tal magnitud que en lugar de que un solo trabajador opere varias máquinas, es necesaria la participación de varios trabajadores para operar una sola máquina de manera eficiente. El diagrama de procesos de grupo muestra la relación exacta entre los ciclos ociosos y operativos de la máquina y los tiempos ociosos y operativos por ciclo de los trabajadores que operan dicha máquina. Este diagrama revela las posibilidades de mejora mediante la reducción de los tiempos ociosos tanto para la máquina como el operador. Adaptar este diagrama a la administración pública donde la gestión la realiza el talento humano, implica una claridad en cuanto a las funciones y actividades que los trabajadores o servidores públicos en este caso realizan, así como todos los insumos o recursos que necesitan para cumplir con el trabajo eficiente.

#### **2.1.2.7 Capacitación y fortalecimiento al talento humano**

El Derecho Administrativo es un campo que no ha sido lo suficientemente explotado por parte de los estudiosos del derecho en general, es así que las principales ramas del derecho donde se encuentran profesionales es en lo penal y civil. La realidad ecuatoriana se encuentra en constante transformación, más aún desde la institucionalidad pública del estado, por ello, es de suma importancia que se pueda investigar más a profundidad temáticas relacionadas con el campo administrativo. A partir del año 2010 entra en vigencia una nueva legislación en el campo administrativo, como es la LOSEP Ley Orgánica del Servicio Público, misma que pasa a regular a todo servidor público de las distintas instituciones del estado, se excluyen de aquí los docentes, para los cuales existe la LOES.

El servicio público ha sido visibilizado como un área deficiente por múltiples razones, una de las principales su talento humano, a diario nos dirigimos a las instituciones públicas y podemos observar que aún no se ha logrado un cambio profundo por parte de los servidores públicos que allí laboran, entonces, si deseamos cambiar el funcionamiento de lo público cómo lo podemos hacer si el talento humano aún no ha asumido este reto fundamental. A partir de todos estos análisis nace la necesidad de plantear una

investigación acerca del bono de eficiencia y la evaluación del desempeño de los servidores públicos, con el fin de poder analizar el paradigma de un sistema de recompensas vs un sistema sancionador.

La imperiosa necesidad de contar con un sistema de administración pública más humano, eficiente, eficaz y preparado para atender las demandas de la población, es el principal motivo para iniciar una investigación acerca de los directamente relacionados con el buen funcionamiento de lo público, como son los servidores públicos. En las legislaciones que el Ecuador ha tenido sobre los servidores públicos, se ha plasmado un sistema de normas estrictas y un proceso de sanción disciplinaria en caso de incumplimiento, pero jamás se ha levantado la mirada hacia aquellas aristas más profundas y complejas de lo que implica el servicio público, no es solo cuestión de cumplir normas, es cuestión de actitudes y para ello se debe no solo ser tan estricto como en el sistema privado, sino implementar un sistema de estímulos y recompensas que permitan que los servidores públicos lo sean por vocación y por servir de la mejor manera para lo cual recibirá una remuneración. En la LOSEP vigente nos encontramos con el bono por eficiencia como una figura procedente como estímulo a quienes han sabido cumplir su trabajo de la mejor manera, este sistema pasa no solamente por las autoridades nominadoras y la evaluación del desempeño, sino que para exigir a los servidores públicos primero debe hacerse una evaluación a la institución pública por parte del Ministerio de relaciones laborales, lo cual me parece legítimo e importante para proceder de una mejor manera.

La confianza de los ecuatorianos en lo público debe ser recuperada, por justicia y porque es nuestro derecho recibir una buena atención, el estado funciona solamente con la voluntad que tenemos los ciudadanos al legitimar el pacto social a través de las elecciones democráticas cada cierto período, por ello es obligación de los administradores y los servidores públicos ser coherentes con este pacto social del que somos parte y responder a las necesidades ciudadanas y sociales del pueblo.

**Derecho Administrativo.-** El Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público Interno (éste es público porque no existe lucro, e interno porque es diferente del internacional) y está compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del Poder Ejecutivo y la actividad materialmente administrativa del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y de los entes públicos no estatales. La tarea del derecho

administrativo es arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la defensa de los derechos colectivos, asegurando la realización de los intereses comunitarios.

**Servidoras y servidores públicos.-** Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

**Traslado administrativo.-** Se entiende por traslado administrativo al movimiento, debidamente motivado, de la servidora o servidor público de un puesto a otro vacante, de igual clase y categoría o de distinta clase pero de igual remuneración, dentro de la misma entidad y que no implique cambio de domicilio. (Nacional, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

**Cambio administrativo.-** Se entiende por cambio administrativo el movimiento de la servidora o servidor público de una unidad a otra distinta. La autoridad nominadora podrá autorizar el cambio administrativo, entre distintas unidades de la entidad, sin que implique modificación presupuestaria y siempre que se realice por necesidades institucionales, por un período máximo de diez meses en un año calendario, observándose que no se atente contra la estabilidad, funciones y remuneraciones de la servidora o servidor. (Nacional, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

**Faltas disciplinarias.-** Se considera faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado. (Nacional, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

**Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano.-** Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar e impulsar las habilidades, conocimientos, garantías y derechos de las y los servidores públicos con el fin de desarrollar su potencial y promover la eficiencia, eficacia, oportunidad, interculturalidad, igualdad y la no discriminación en el servicio público. (Nacional, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

**Subsistema de planificación del talento humano.-** Es el conjunto de normas, técnicas y procedimientos orientados a determinar la situación histórica, actual y futura del talento humano, a fin de garantizar la cantidad y calidad de este recurso, en función de la estructura administrativa correspondiente. (Nacional, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

**Formación de las y los servidores públicos.-** La formación es el subsistema de estudios de carrera y de especialización de nivel superior que otorga titulación según la base de conocimientos y capacidades que permitan a los servidores públicos de nivel profesional y directivo obtener y generar conocimientos científicos y realizar investigación aplicada a las áreas de prioridad para el país, definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. (Nacional, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

**Subsistema de evaluación del desempeño.-** Es el conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos armonizados, justos, transparentes, imparciales y libres de arbitrariedad que sistemáticamente se orienta a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones, responsabilidades y perfiles del puesto. (Nacional, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

El fortalecimiento al talento humano institucional se lo realiza con sistemas de incentivos, con políticas positivas como alternativa a la acción coercitiva derribada en sanción de manera reiterada. Para que el talento humano se encuentre fortalecido se requiere de un trabajo integral tanto en la capacitación, como en la formación social que permita desarrollar la necesaria conciencia para actuar con convicciones. Dentro de la capacitación se encuentra el fortalecimiento académico y profesional de las y los servidores públicos, para ello deberá existir también un sistema de incentivos permanentes que resalten el trabajo realizado por los servidores públicos que laboran con compromiso y responsabilidad hacia la gente.

#### **2.1.2.8 Evaluación y calificación del desempeño**

La Ley Orgánica del Servicio Público permite la existencia de la evaluación del desempeño de las y los servidores públicos. Nos adentramos al estudio de las condiciones

con las que cuenta el sistema normativo del servicio público para funcionar de manera correcta y eficiente.

Según la norma del servicio público del Ecuador, el Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano.- “Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar e impulsar las habilidades, conocimientos, garantías y derechos de las y los servidores públicos con el fin de desarrollar su potencial y promover la eficiencia, eficacia, oportunidad, interculturalidad, igualdad y la no discriminación en el servicio público para cumplir con los preceptos de esta Ley” (Nacional, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010). La estructura del sistema integrado de desarrollo de talento humano busca construir avances normativos, metodológicos y procedimentales con el fin de impulsar y motivar la continuación de la carrera. El sistema integrado de desarrollo del talento humano del servicio público está conformado por los subsistemas de planificación del talento humano; clasificación de puestos; reclutamiento y selección de personal; formación, capacitación, desarrollo profesional y evaluación del desempeño.

Además existe el Subsistema de clasificación de puestos, este es definido de la siguiente forma: El subsistema de clasificación de puestos del servicio público es el conjunto de normas estandarizadas para analizar, describir, valorar y clasificar los puestos en todas las entidades, instituciones, organismos o personas jurídicas. Se fundamentará principalmente en el tipo de trabajo, su dificultad, ubicación geográfica, ámbito de acción, complejidad, nivel académico y responsabilidad, así como los requisitos de aptitud, instrucción y experiencia necesarios para su desempeño de los puestos públicos. La clasificación señalará el título de cada puesto, la naturaleza del trabajo, la distribución jerárquica de las funciones y los requerimientos para ocuparlos.

El subsistema de selección de personal.- Es el conjunto de normas, políticas, métodos y procedimientos, tendientes a evaluar competitivamente la idoneidad de las y los aspirantes que reúnan los requerimientos establecidos para el puesto a ser ocupado, garantizando la equidad de género, la interculturalidad y la inclusión de las personas con discapacidad y grupos de atención prioritaria. (Nacional, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010) La formación es el subsistema de estudios de carrera y de especialización de nivel superior que otorga titulación según la base de conocimientos y capacidades que permitan a los servidores públicos de nivel profesional y directivo obtener y generar

conocimientos científicos y realizar investigación aplicada a las áreas de prioridad para el país, definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La formación no profesional se alineará también a las áreas de prioridad para el país establecida en el Plan Nacional del Buen Vivir. Cabe el conocimiento del sistema de capacitación y desarrollo de personal.- Es el subsistema orientado al desarrollo integral del talento humano que forma parte del Servicio Público, a partir de procesos de adquisición y actualización de conocimientos, desarrollo de técnicas, habilidades y valores para la generación de una identidad tendiente a respetar los derechos humanos, practicar principios de solidaridad, calidez, justicia y equidad reflejados en su comportamiento y actitudes frente al desempeño de sus funciones de manera eficiente y eficaz, que les permita realizarse como seres humanos y ejercer de esta forma el derecho al Buen Vivir.

Un sistema que solamente utiliza la coerción para corregir los resultados de la evaluación del desempeño, es un sistema en el que algo está yendo mal. Conociendo las herramientas legales que tenemos, las unidades de talento humano de los distintos niveles de gobierno, en este caso del GADM de Riobamba, se debería fortalecer con políticas inclusivas para los servidores públicos, donde ellos también se sientan considerados y tomados en cuenta. Si tenemos un servidor público que le gusta lo que hace, por ello lo hace bien y además es compensado con un reconocimiento o el bono de eficiencia, sin duda la atención y despacho célere de los trámites que el o los servidores conocen mejorarán la gestión administrativa documental del Municipio.

Con el recorrido realizado alrededor de los procesos y sistemas documentales, se concluye el tratamiento de los contenidos académicos definidos en el presente capítulo, lo que representa un aporte teórico para nuestra investigación.

## 2.1.3 Competencia de Ordenamiento Territorial en el GADM de Riobamba

### 2.1.3.1 Ordenamiento territorial

El Ordenamiento territorial en Ecuador se encuentra definido en el instrumento legal que para el efecto rige: el COOTAD, en el artículo 296 de esta norma legal se define al ordenamiento territorial: “**Art. 296.***El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones*” (Nacional, COOTAD, 2012)

De la definición indicada se desprende que el ordenamiento territorial es fundamental para el desarrollo del territorio, pues implica la planificación de presente y futuro del territorio que se pretende construir y se visualiza alcanzar. El ordenamiento territorial recoge no solamente el uso el suelo, sino la planificación territorial que permita las condiciones necesarias para vivienda de la población, esto es servicios básicos, construcciones seguras y en zonas con uso del suelo vivierendístico. Además, una planificación territorial adecuada recoge la prevención de riesgos para la población, controla las normas de construcción de las edificaciones que se levanten. Las zonas industriales y comerciales de un territorio deben contar con condiciones para su funcionamiento, el ordenamiento territorial desde la planificación local permite asegurar el cumplimiento de esas condiciones. Finalmente el suelo agrícola está dentro de la planificación territorial a través del respeto del uso del suelo potencialmente agrícola, con el fin de que no sea subutilizado en otras áreas. El tema de la vialidad y tránsito constituye parte del ordenamiento territorial, las ciudades amigables con sistemas de transporte alternativo como las ciclovías constituyen ejes transversales en la planificación del territorio.

En síntesis como podemos observar el ordenamiento territorial que sea manejado con responsabilidad y atención integral permitirá el desarrollo armónico de la población y el territorio en todos los ámbitos descritos, por ello el ámbito de aplicación es muy amplio y fundamental.

El Ecuador es un estado constitucional, está organizado por la democracia como sistema de gobierno, es unitario y en su estructura se encuentran las funciones ejecutiva, legislativa (unicameral), judicial, electoral y de participación ciudadana. Existen varios niveles de gobierno: el central, regional, provincial, cantonal y parroquial. Con la vigencia de la Constitución de 2008 y el COOTAD los Gads adquieren mayor responsabilidad con las competencias que el gobierno central transfiere, es por ello que se transforma una institución que aporta fundamentalmente en el proceso de descentralización: SENPLADES la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. En este proceso de descentralización las competencias de los niveles de gobierno representan el eje fundamental, sin embargo asumir una competencia no se limita únicamente a la disposición normativa sino a tener y generar las condiciones necesarias para que sea real el ejercicio descentralizado y autónomo de la competencia, con el fin de que sea eficiente y de buena calidad para que la ciudadanía tenga servicios dignos.

Cabe definir que es una competencia, el COOTAD en su artículo 113 define: *“Competencias: “Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias”.* (Asamblea, 2012, pág. 113) De la definición se desprende que las facultades están dadas a quienes ejercen el poder público, esto es autoridades que actúan en virtud de un potestad estatal, recoge también la acción de un nivel de gobierno según sus capacidades en las que se incluye la planificación y autonomía, pues si un nivel de gobierno tiene la facultad y potestad para ejercer una competencia, pero no tiene la suficiente autonomía ni condiciones, muy difícilmente se hará real y práctico lo dispuesto en las normas.

La competencia de ordenamiento territorial la ejercen los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales en el marco de la descentralización del gobierno central a los Gads. La competencia está dada por mandato de la ley, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización en el artículo 55 dispone como

competencia exclusiva de los GADs cantonales la de planificar el desarrollo cantonal, formular planes de ordenamiento territorial, ejercer el control sobre uso y ocupación del suelo.

La administración seccional del municipio de Riobamba tanto en el órgano ejecutivo como legislativo contempla una dependencia y comisión para ordenamiento territorial, lo que se constituye de la siguiente forma:

-Ejecutivo del gobierno cantonal.- Gestión de Ordenamiento Territorial (dirección administrativa)

-Legislativo del gobierno cantonal.- Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda (Creada por el concejo cantonal, conformada por Concejales)

Una vez que el análisis de competencias, en específico de ordenamiento territorial y como se organizan en la localidad del GADMR ha sido plasmado, avanzaremos al estudio pormenorizado de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Viviendas del GADMR.

### **2.1.3.2 Conformación y competencias de la Comisión de Ordenamiento Territorial**

El Concejo Municipal es el órgano de legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, se conforma por el Alcalde/Alcaldesa y por las y los Concejales.

La Ordenanza 010-2015 aprobada por el Concejo Municipal del cantón Riobamba regula el funcionamiento y organización del Concejo Municipal, en este instrumento normativo expedido con base en la facultad normativa que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dada por la Constitución y la Ley, dispone entre otros aspectos las reglas para el funcionamiento de las Comisiones conformadas por el órgano de gobierno legislativo.

El Artículo 1 del cuerpo normativo indicado dispone: *“Comisiones del Concejo.- El Concejo Municipal conformará las comisiones encargadas de estudiar los asuntos sometidos a su consideración y de emitir informes o dictámenes que contendrán las*

*conclusiones y recomendaciones que servirán de base para la discusión y aprobación de las decisiones del Concejo, de conformidad a lo establecido en el artículo 326 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización.”.* (GADMR, 2015). Con la presente disposición se autoriza el funcionamiento de las Comisiones de Concejo, lo que tiene concordancia con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización. Las Comisiones tienen un carácter de asesoría al Concejo y decisión, pues las resoluciones de Concejo según el tema son tomadas en su mayoría con el sustento de los informes que emiten dichas comisiones, los mismos contienen dictámenes de los temas sometidos a conocimiento, si bien no tienen el carácter de vinculantes para el Concejo en pleno, son de mucho valor para constituirse en una guía y orientación en las decisiones, además que es necesario considerar que las Comisiones están conformadas por Concejales y estos a su vez participan en Concejo con voz y voto, por lo que los informes de las comisiones denotan la tendencia y sustento de votación de los Concejales que forman parte de determinada comisión.

Se ha establecido el funcionamiento de varios tipos de comisiones que por disposición de ley (COOTAD) deben organizarse, así como otras que por necesidad institucional se han implementado, para el efecto el artículo 2 de la Ordenanza en análisis dispone:

***Organización de las Comisiones Permanentes.- Tendrán la calidad de comisiones permanentes las siguientes:***

- a) Comisión de Mesa;*
- b) Planificación y Presupuesto;*
- c) Obras Públicas;*
- d) Igualdad y Género;*
- e) Fiscalización;*
- f) Turismo, Educación, Cultura, Deportes y Recreación;*
- g) Legislación;*
- h) Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda;*
- i) Servicios municipales y Seguridad Ciudadana;*
- j) Desarrollo integral de Parroquias Rurales;*
- k) Patrimonio Cultural; y,*
- l) Ambiente, Salubridad e Higiene.* (GADMR, 2015)

En la letra h consta la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda, la calidad de dicha Comisión es permanente, esto quiere decir que funciona durante toda administración, conocen trámites y asuntos de manera consecutivo y permanente, por lo que puede establecerse un sistema de trabajo, a diferencia de las temporales que conocen y existen por temporalidades que permiten resolver asuntos específicos. El Ordenamiento territorial como manifestamos en capítulos anteriores es un componente fundamental para el desarrollo local y gestión institucional, por lo que no puede tener el carácter de temporal, pues el ordenamiento territorial atraviesa gran parte de las aristas que conforman la gestión y planificación del territorio que queremos, su accionar es permanente por esta razón principalmente.

El Artículo 24 define específicamente el ámbito de acción de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda. Para el efecto el artículo 24 prescribe.- ***Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda.- Tendrá a su cargo el estudio, análisis, informe o dictamen previo al conocimiento y resolución del Concejo o resolución administrativa de la Alcaldesa o Alcalde según corresponda, referente a los instrumentos sobre la formulación de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial; la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial; y, todos aquellos temas que a criterio del Concejo, Alcaldesa o Alcalde sea necesaria su intervención***” (GADMR, 2015). Del texto se desprende que la actuación de la Comisión no es únicamente para resoluciones legislativas de Concejo, sino también para las resoluciones administrativas del ejecutivo del GADMR, lo que denota la coordinación y cooperación necesarias que el ejecutivo y legislativo cantonal deben llevar a cabo.

Para cumplir con el objeto establecido, según disposiciones del COOTAD y de la Ordenanza 010-2015, la Comisión se organiza de la siguiente forma:

**Conformación.-** Se conforma por cinco Concejales, de entre ellos se elige un Presidente o Presidenta, así como un o una Vicepresidenta. El o la presidenta dirigen las sesiones, tiene voto dirimente, convoca y elabora el orden del día de las sesiones en conjunto con Secretaría, analiza los asuntos sometidos a conocimiento de la Comisión con el fin de verificar si cumplen los requisitos establecidos para el ingreso y si es competencia o no de la Comisión. Los Concejales actúan con voz y voto.

Para su funcionamiento la Comisión cuenta con servidores municipales que cumplen funciones técnicas, es decir los asuntos sometidos a conocimiento de la Comisión ingresan con criterio de viabilidad favorable o no en el aspecto técnico y jurídico, lo que es sustento para la decisión y dictamen de la Comisión. Los servidores que intervienen en los procesos asisten con voz a las sesiones.

**Sesiones.-** Las sesiones son ordinarias y extraordinarias, las ordinarias se desarrollan los miércoles de cada semana y las extraordinarias cuando existen asuntos urgentes que tratar. La convocatoria a sesiones se realiza con 48 horas de anticipación (ordinarias) y con 24 horas de anticipación (extraordinarias).

**Actos de las comisiones y dictámenes.-** Las comisiones ejercerán las atribuciones previstas en la Ley. Tienen a su cargo el estudio, informe o dictámenes para orientar al Concejo Municipal sobre la aprobación de actos decisorios de su competencia. Los estudios, informes o dictámenes serán presentados en el tiempo que les confiera el Concejo o el Ejecutivo Municipal, antes de que sea tratado el tema.

Con lo expuesto y analizado podemos tener una mayor claridad del proceso que siguen los trámites en la Comisión de Ordenamiento Territorial y la forma de funcionamiento y organización interna.

### **2.1.3.3 Trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial**

La competencia de la Comisión de Ordenamiento Territorial como indicamos en el apartado anterior es bastante amplia, sin embargo del levantamiento de información realizada por la presente investigación se obtiene información de los principales trámites que conoce la Comisión, estos serán descritos a continuación para una mejor comprensión:

-Edificaciones preexistentes.- Los edificios e instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación del plan de ordenamiento territorial y de las zonas urbanas de promoción inmediata que resultaren en oposición de éstos, se califican comprendidos en dicho plan o zonas. En consecuencia, no podrán realizarse en ellos obras de reparación, mejoramiento u otras de mantenimiento que eleven el valor de la propiedad, salvo

pequeñas reparaciones, que exigieren la higiene o el ornato de los mismos, y aún estas, se efectuarán bajo las siguientes condiciones y que no excedieren del diez por ciento (10%) del costo de la construcción. El concejo podrá autorizar, previo informe de los responsables de planeamiento del ordenamiento territorial del municipio del cantón o distrito, usos y obras de carácter provisional (ornamentales, comerciales, folclóricas) que habrán de demolerse una vez cumplido el plazo y cuando lo resuelva el concejo, sin derecho de indemnización. Esta autorización aceptada por los propietarios, deberá protocolizarse e inscribirse en el registro de la propiedad. Excepcionalmente, cuando el edificio haya sido concluido o adquirido poco antes de la aprobación del plan y de las zonas que lo afecten y no estuviere prevista la expropiación o demolición en el respectivo programa de ejecución, podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de reparación o reconstrucción, siempre que el propietario renuncie al cobro del valor de aquellas obras, en caso de expropiación o se comprometa a efectuar la demolición tan pronto como lo resuelva el concejo. Tales renunciaciones o compromisos serán protocolizados e inscritos como se indica en el inciso primero del presente artículo.

-Enajenación de predios afectados.- El que enajenare terrenos o edificios afectados por el plan de ordenamiento territorial deberá hacer constar esta circunstancia en el correspondiente título de enajenación, así como los compromisos que hubiere adquirido con la municipalidad o distrito metropolitano. El precio que se pacte no podrá ser superior al catastral, y en caso de acuerdo contrario, éste se considerará colusorio y no se tomará en cuenta para futuros actos o transacciones, manteniéndose la obligación de denunciarlos.

-Fraccionamiento y reestructuración urbana.- Se considera fraccionamiento o subdivisión urbana la división de terreno en dos a diez lotes con frente o acceso a alguna vía pública existente o en proyecto. La urbanización es la división de un terreno en más de diez lotes, de acuerdo con el régimen de propiedad horizontal y la ley de la materia.

- a) Regularizar la configuración de los lotes; y,
- b) Distribuir equitativamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación urbana.

-Fraccionamiento agrícola.- Considerase fraccionamiento agrícola el que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a cultivos o explotación agropecuaria. De ninguna manera se podrá fraccionar bosques, humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles de conformidad con la ley o que posean una clara vocación agrícola. Esta clase de fraccionamientos se sujetarán a este Código, a las leyes agrarias y al plan de ordenamiento territorial cantonal aprobado por el respectivo concejo.

-Partición judicial y extrajudicial de inmuebles.- En el caso de partición judicial de inmuebles, los jueces ordenarán que se cite con la demanda a la municipalidad del cantón o distrito metropolitano y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del respectivo concejo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. En el caso de partición extrajudicial, los interesados pedirán al gobierno municipal o metropolitano la autorización respectiva, sin la cual no podrá realizarse la partición.

#### **2.1.3.4 Servidores públicos y funcionarios inmersos**

Los funcionarios que intervienen en los procesos de ordenamiento territorial se rigen bajo la LOSEP y el COOTAD y son:

Área administrativa:

-Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial.- Dirección y técnicos encargados según el trámite.

-Dirección de Sindicatura.- Procuradora y abogados del área

Área legislativa:

-Comisión de Ordenamiento Territorial.- Conformada por cinco Concejales. Un presidente de Comisión y los demás miembros con voz y voto.

Los funcionarios y servidores inmersos en los procesos de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial, cumplen sus funciones según lo definido en el COOTAD, Estructura Orgánica por procesos, Contratos y demás normas relacionadas.

En el caso de las y los Concejales son funcionarios elegidos por votación popular que cumplen funciones legislativas y de fiscalización, por lo que emiten dictámenes de los

trámites. Los servidores municipales son técnicos y abogados que emiten informes técnicos de ordenamiento territorial y jurídico sobre la legalidad de los trámites y actos.

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba tiene entre sus normas la Resolución Administrativa No. 2014-026-SEC la resolución administrativa por medio de la cual se aprueba la estructura orgánica por procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba.

El sistema de procesos implementado define las funciones de los servidores responsables de los procesos de gestión municipal, sin embargo la investigación ha creído oportuno profundizar el estudio específico de los trámites de ordenamiento territorial y su forma de procesarlos, con la definición de tiempos, normas, especificidad de funciones con énfasis en el mejoramiento de la gestión documental de los trámites de la Comisión de Ordenamiento territorial, esto en razón de la alta demanda que presentan los mismos por parte de la ciudadanía, lo que permite fortalecer la institucionalidad y confianza en los usuarios, razón de ser de la administración pública.

El ciudadano quien es el usuario de la administración pública demanda atención de calidad, en este proceso interviene el talento humano ya que de este se compone el servicio público. La capacitación constituye un elemento fundamental por analizar. Al ser el ciudadano el principal cliente de la administración pública, consideramos que no puede faltar en esta investigación el análisis de sus demandas y nivel de satisfacción de los servicios respecto del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba, a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda donde se procesan los trámites.

#### **2.1.3.5 Satisfacción del usuario**

Los usuarios y usuarias que presentan trámites de Ordenamiento Territorial, sometidos al conocimiento de la Comisión del mismo nombre son ciudadanas y ciudadanos del cantón interesados en la construcción de edificaciones, partición del suelo, urbanización, legalización de edificaciones, por lo que los usuarios suelen ser los propietarios de los lotes o edificaciones, así como los arquitectos o ingenieros civiles que auspician los proyectos a presentar para trámites.

Las obligaciones de los propietarios para la ejecución de los proyectos, se detallan a continuación:

Para la realización de los diferentes proyectos que constan en los planes de ordenamiento territorial, la municipalidad o distrito metropolitano coordinará la participación de los propietarios de terrenos, sean estos personas naturales o jurídicas, que hubieren sido afectados por las acciones que prevén dichos planes o que, tengan interés en el desarrollo de las mismas, para lo cual impondrá a los propietarios la obligación de ceder gratuitamente los terrenos comprendidos en el sector en que se han de ejecutar obras municipales de urbanización en las siguientes proporciones:

a) Cuando se trate de ensanchamiento de vías y de espacios abiertos, libres o arborizados o para la construcción de acequias, acueductos, alcantarillados, a ceder gratuitamente hasta el cinco por ciento de la superficie del terreno de su propiedad, siempre que no existan construcciones.

Si excediere del cinco por ciento mencionado en el inciso anterior, se pagará el valor del exceso y si hubiere construcciones, el valor de éstas, considerando el valor de la propiedad determinado en la forma prevista en este Código; y,

b) Cuando se trate de fraccionamientos, a ceder gratuitamente la superficie de terreno para vías, espacios abiertos, libres y arborizados y de carácter educativo, siempre que no exceda del treinta y cinco por ciento de la superficie total.

La investigación se ha concentrado en este apartado desde la aplicación de los instrumentos de investigación como encuestas a los usuarios lo que será descrito y expuesto en resultados de la investigación de campo, con lo que podremos determinar la percepción de los usuarios sobre el proceso de trámites de la Comisión de Ordenamiento Territorial y la administración municipal. Sin embargo cabe indicar que del levantamiento de información se ha determinado que no existe un sistema institucionalizado que brinde mecanismos oportunos y eficaces para el conocimiento del usuario sobre el recorrido de trámites y sus tiempos.

## **2.2 IDEA A DEFENDER**

La ausencia de un sistema de gestión documental para resolver los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial, en el GADM de Riobamba, causa retardo en el despacho de estos, lo que provoca inseguridad en las y los usuarios que realizan estos trámites ante el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba.

## **2.3 VARIABLES**

### **2.3.1 Variable Independiente**

El manejo de procesos documentales para resolver los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial, en el GADM de Riobamba

### **2.3.2 Variable Dependiente**

Demora en el despacho de los trámites de los usuarios

## **CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1 MODALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **3.1.1 Método Dialéctico**

Encontramos en la dialéctica el mejor de los mecanismos de producción de conocimiento con carácter de verdad. En términos generales hemos atravesado dos fuerzas esenciales, la de los insumos teóricos de suficiente nivel contrapuestos a una experiencia práctica directa con el espacio que analizamos. No considero que los asuntos sociales se puedan comprender desde el laboratorio, la experiencia se vive en el lugar mismo de los hechos, la cotidianidad no se puede explicar sin observarla y palparla. Este método nos permite romper la brecha del positivismo clásico y hasta del moderno que veía a la realidad social desde un enfoque tan deseoso de rozar lo objetivo que analizaba actores como quien analiza las cosas, allí estáticos, quietos, como plantas, como materias. La realidad social tiene un enfoque cambiante, en movimiento, de hecho queremos cambiarla por lo cual deseamos entender sus cambios anteriores para incidir de alguna manera en sus cambios posteriores o venideros. La realidad es un hecho en movimiento, no subirse en su recorrido y querer explorarlo desde fuera es un error que puede estar anulando por completo la esencia misma del proceso social.

#### **3.1.2 Método Analítico**

Vamos a realizar un detallado análisis entre las fuentes bibliográficas utilizadas y el trabajo investigativo de corte empírico realizado. Cada información de una u otro segmento tendrá que procesarse a través del análisis racional y sistemático que nos lleve a los objetivos de la presente tesis.

#### **3.1.3 Método Descriptivo**

El proceso de gestión documental de los trámites de la Comisión de Ordenamiento Territorial del GADMR será descrito si es posible paso por paso en la investigación, y

esta descripción nos permitirá comprender las partes en las cuales hay un dilema práctico, doctrinario y cultural a reflexionar.

## **3.2 TIPOS DE INVESTIGACIÓN**

### **3.2.1 Documental**

Porque se basará en la fundamentación teórica que ante el tema planteado han desarrollado teóricos académicos sobre los procesos documentales y la eficiencia de la administración pública.

### **3.2.2 De campo**

Por cuanto para el desarrollo de la investigación se acudirá al lugar mismo que se está produciendo el problema, es decir en la Comisión de Ordenamiento Territorial del GADM de Riobamba.

### **3.2.3 Diseño de la investigación**

Por la naturaleza y las características la investigación es de diseño no experimental, porque en el proceso investigativo no existirá una manipulación intencional de las variables. Se observará el fenómeno tal como se da en su contexto, por lo tanto, no construye ninguna situación.

## **3.3 POBLACIÓN Y MUESTRA**

### **3.3.1 Población**

La población o universo de la presente investigación será:

Tabla 1: Población

POBLACIÓN	NÚMERO
Servidores Públicos que intervienen en los procesos documentales de la Comisión de Ordenamiento Territorial del GADM de Riobamba	10
Miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial	5
Usuarios que ingresan sus trámites a la Comisión de Ordenamiento Territorial desde el inicio de la administración actual del GADMR	400
<b>TOTAL</b>	<b>415</b>

### 3.3.2 Muestra

Una fórmula muy extendida que orienta sobre el cálculo del tamaño de la muestra para datos globales es la siguiente:

Fórmula:

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

**n** = tamaño de la muestra (¿?)

**Z** = nivel de confianza (1,96 para un nivel de confianza de 95%)

**e** = error admisible (0,05)

**p** = probabilidad a favor (0,5 cuando se desconoce el “nivel de heterogeneidad”)

**q** = probabilidad en contra (1-p)

**N** = universo (400)

**n = 197**

A efectos de aplicar las encuestas a los usuarios que presentan trámites a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba, hemos obtenido la muestra que es de 197, con aplicación de la fórmula. En el

caso de los servidores que intervienen en los proceso de aprobación de los trámites en estudio, aplicaremos a 10 servidores, ya que la población es pequeña. En el caso de los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, de igual forma aplicaremos la encuesta a los 5 Concejales que forman parte de la indicada Comisión.

Por lo tanto aplicaremos:

- 197 encuestas a usuarios.
- 10 encuestas a servidores públicos que intervienen en los procesos
- 5 miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda

### **3.4 MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS**

#### **3.4.1 Observación Participante**

Su aplicación servirá en la investigación de campo al mantener un contacto directo con el problema de investigación. Para hacer efectiva esta técnica se utilizará la medición de tiempo:

#### **3.4.2 Medición de tiempo**

Se tomará los tiempos que se toman para el despacho, los funcionarios que intervienen en los procesos de cada tipo de trámite. La medición de tiempo se aplicará para un muestreo considerable de cada uno de los seis tipos de trámites más relevantes que la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del GADM de Riobamba conoce.

#### **3.4.3 Encuesta**

Será empleada mientras se realice la investigación de campo.

#### **3.4.4 Instrumentos**

- Guía de Observación.

- Guía de Encuesta
- Cuestionario.

### **3.4.5 Técnicas para el procesamiento e interpretación de datos**

Para el procesamiento, análisis y discusión de resultados se utilizarán técnicas estadísticas y reflexivas.

#### **3.4.5.1 Técnicas Estadísticas**

Se empleará para el procesamiento de datos el programa Excel.

#### **3.4.5.2 Técnicas Reflexivas**

Para el análisis de datos se aplicará la síntesis y la reflexión de informaciones.

## **3.5 RESULTADOS**

### **INVESTIGACIÓN DE CAMPO**

#### **3.5.1 Análisis de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial**

Para el desarrollo de este apartado de la investigación se aplicaron 10 encuestas a los servidores públicos que intervienen en el proceso de trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del GADMR. Además se aplicaron 3 encuestas a los Concejales miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del GADMR, se dificultó la aplicación de encuestas a dos de los cinco Concejales miembros de la Comisión en razón de que se dificultó poder encontrar un espacio para que colaboren con la presente investigación.

En la encuesta aplicada a servidores y Concejales, la pregunta 2 nos ayuda a determinar los trámites que principalmente conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial. De 13 encuestas aplicadas, los resultados obtenidos son los siguientes:

## PREGUNTA 2

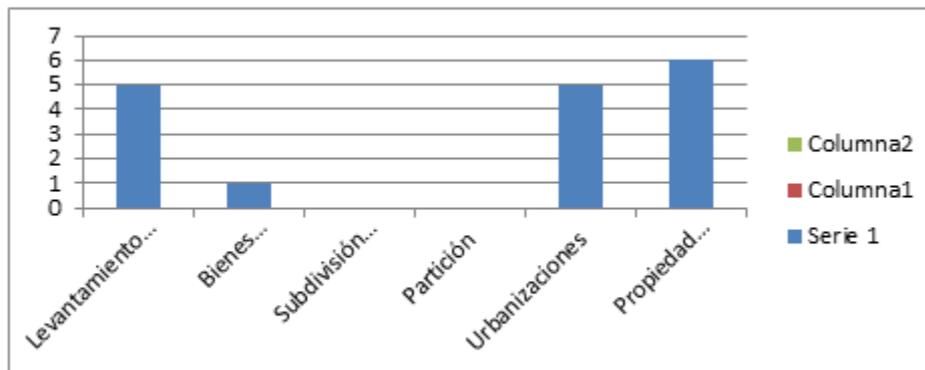
¿Qué trámites de los siguientes son los más frecuentes que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial? señale dos.

Tabla 2: Trámites Comisión O.T.

TRÁMITE	No.
Propiedad Horizontal	6
Urbanizaciones	5
Levantamiento de hipoteca	5
Bienes mostrencos	1
Subdivisión especial	0
Partición	0
TOTAL	17

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 2: Trámites Comisión O.T.



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS.

De las 17 personas encuestadas, 6 esto es el 35% manifiesta que el trámite que en su mayoría conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial es el de Propiedad Horizontal. 5 de las 17 personas, esto es el 29% coincide en que el trámite que sigue con mayor frecuencia son las urbanizaciones. El levantamiento de hipoteca como trámite se ubica igual que las urbanizaciones, esto es 5 de 17 personas encuestadas coinciden con la

respuesta, dando un 29%. Finalmente los trámites de bienes mostrencos con 1 de 17 personas, esto es el 6% ubican en el cuarto lugar al indicado trámite. Las subdivisiones y particiones a criterio de los encuestados no son trámites que se conocen con frecuencia en la Comisión de Ordenamiento Territorial. De los resultados descritos se evidencia que los tres trámites más frecuentes son Propiedades horizontales, Urbanizaciones y levantamiento de hipoteca, por lo que son los trámites que observamos en la investigación con mayor énfasis.

A fin de complementar el análisis de este apartado, se considera importante conocer los criterios que consideran tanto los funcionarios como servidores que intervienen en el proceso de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial, al momento de revisar los expedientes de los trámites, lo que nos llevará a identificar cuál es la situación en la que se encuentran los trámites. Para ello, en la encuesta aplicada a servidores, pregunta 3 se desprenden los siguientes resultados:

### **PREGUNTA 3**

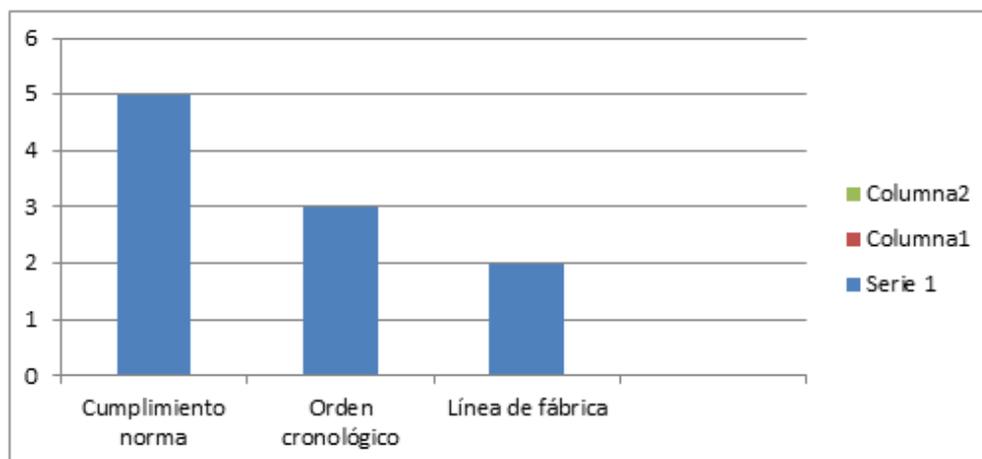
**¿Qué criterios observa usted para emitir un informe favorable técnico o jurídico si es el caso?**

Tabla 3. Criterios servidores

<b>CRITERIOS</b>	<b>No.</b>
Cumplimiento de la norma	5
Orden cronológico del expediente con documentación completa	3
Línea de fábrica	2
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 3: Criterios servidores.



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS

De los 10 servidores encuestados, 5 esto es el 50% manifiesta que el principal criterio que observan para la emisión de informe favorable es el cumplimiento de las normas. 3 de los 10 ubican como criterio al orden cronológico y documentación completa en el trámite, lo que representa un 30%. Finalmente 2 de los 10 encuestados indican que el criterio que observan es la línea de fábrica, esto representa el 20%. De los resultados se desprende que los tres indicados son los principales criterios técnicos a observar por los técnicos y abogados que intervienen en los procesos de trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial.

### 3.5.2 Identificación de nudos críticos en los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial

La investigación de campo realizada a través de encuestas aplicadas a los servidores y Concejales que intervienen en el proceso, permiten obtener la identificación de nudos críticos en los trámites objeto de la presente investigación. Para ello, las preguntas planteadas en la encuesta de Concejales y de Servidores, la número siete en las dos, arrojan los siguientes resultados:

#### PREGUNTA 7 SERVIDORES Y CONCEJALES:

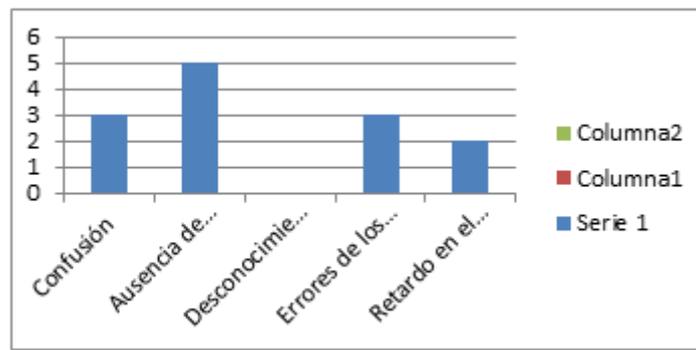
**¿Cuál cree usted que es el principal nudo crítico que atraviesan los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial y dificultan su gestión en esta área?**

Tabla 4.Nudos críticos

<b>NUDO CRÍTICO</b>	<b>No.</b>
Confusión en cuanto a la definición de normativa y políticas institucionales	3
Ausencia de un sistema institucionalizado de procesos para la gestión documental	5
Desconocimiento de funciones de quienes intervienen en el proceso	0
Retardo en el despacho de informes	3
Errores de los servidores que emiten los informes técnicos y jurídicos	2
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 4. Nudos críticos



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS

De los 13 servidores y concejales encuestados, 5 esto es el 38% manifiestan que el principal nudo crítico que atraviesan los trámites que ingresan a la Comisión de Ordenamiento Territorial es la ausencia de un sistema de procesos institucionalizado para la gestión documental. 3 de los 13 servidores indican como principal nudo crítico el retardo en el despacho de informes requeridos para el proceso, representando el 23%. 3 de los 13 encuestados indican que el nudo crítico es la confusión en cuanto a la definición de normativa, representan un 23%. Finalmente el criterio de 2 de los Concejales miembros de la Comisión de los 10 encuestados entre servidores y concejales es que el nudo crítico se encuentra en los errores que cometen los servidores al emitir informes, representando un 15%.

De los resultados expuestos, podemos identificar que el principal nudo crítico que atraviesan los trámites de la Comisión de Ordenamiento Territorial es la ausencia de un sistema institucionalizado de procesos de gestión documental, con lo que se justifica plenamente la presente investigación y sin duda los resultados serán de gran aporte para mitigar el problema de investigación que se ha planteado.

### 3.5.3 Análisis comparativo de tiempos en los trámites

La situación real sobre los tiempos que tarda el despacho de los trámites sometidos al Conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial se evidencia con las preguntas

8 de la encuesta de servidores, 9 de la encuesta de Concejales y 7 de la encuesta de usuarios. A continuación los resultados:

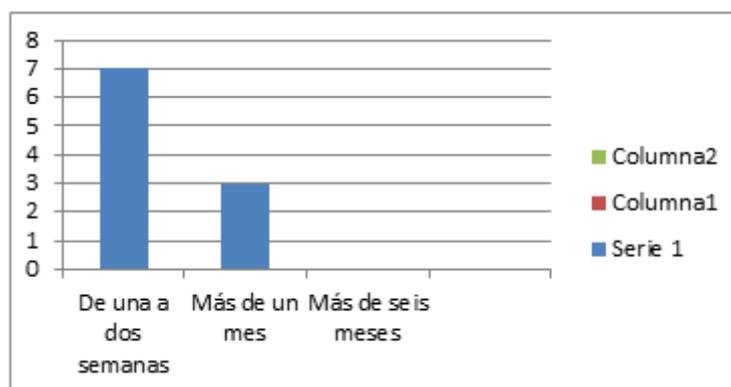
**8.- ¿Qué tiempo en promedio desde que ingresan los trámites a su dependencia emoran hasta enviar el trámite a la Comisión de Ordenamiento Territorial?**

Tabla 5: Tiempos servidores

TIEMPOS	No.
De una a dos semanas	7
Más de un mes	3
Más de seis meses	0
TOTAL	10

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 5: Tiempos servidores



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS

De los 10 servidores encuestados, 7 esto es el 70% manifiestan que el tiempo que demoran los trámites en salir de su dependencia es de una a dos semanas. 3 de los 10 usuarios, esto es el 30% coinciden que los trámites que ingresan a su dependencia demoran más de un mes, pero no más de seis meses. De los resultados expuestos, a criterio de los servidores que intervienen en el proceso el tiempo máximo que permanece en cada dependencia es de 1 a 2 semanas, lo que nos permitiría concluir que el trámite total, considerando las instancias que cumplen demoraría máximo un mes en llegar a la

Comisión de Ordenamiento Territorial. Para establecer la veracidad de las respuestas, se compararán con el criterio de Concejales y usuarios.

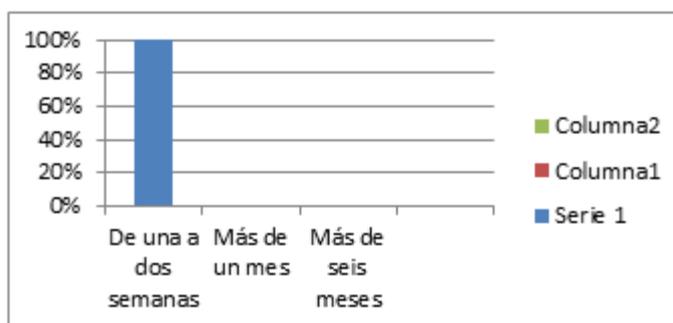
**9.- ¿Qué tiempo aproximado desde que ingresan los trámites a la Comisión de Ordenamiento Territorial (con informes técnicos y jurídicos) se tardan en tener resolución de dicha Comisión?**

Tabla 6: Tiempos concejales

TIEMPOS CONCEJALES	No.
De una a dos semanas	3
Más de un mes	0
Más de seis meses	0
TOTAL	3

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 6: Tiempos concejales



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS

De los 3 Concejales encuestados todos manifiestan que se tardan en resolver los trámites en su dependencia de una a dos semanas, representan el 100% de los encuestados. De lo indicado se desprende que realizando una complementariedad con la anterior pregunta sobre los tiempos de los servidores, los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial en resolverse tardarían un mes con quince días, según los resultados indicados y relacionados de esta y la anterior pregunta. Para poder tener una certeza sobre los

resultados realizaremos un análisis comparativo de interpretación de resultados con las encuestas aplicadas a los usuarios.

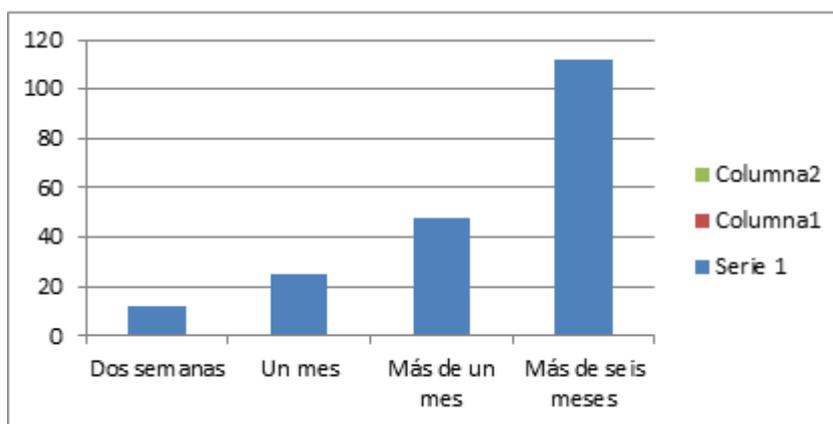
**USUARIOS 7.- ¿Desde que ingresó su trámite cuánto tiempo aproximado demora en llegar con los informes técnico y jurídico a la Comisión de Ordenamiento Territorial?**

Tabla 7: Tiempos usuarios

TIEMPOS USUARIOS	No.
Dos semanas	12
Un mes	25
Más de un mes	48
Más de seis meses	112
TOTAL	197

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 7: Tiempos usuarios



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

**ANÁLISIS**

Según los usuarios encuestados, 112 de un total de 197 indican que los trámites tardan en llegar más de seis meses a la Comisión de Ordenamiento Territorial, representando el 56%, cabe anotar que en varias encuestas tabuladas los usuarios anotan más de un año. 48 de los 197, esto es el 24% de usuarios encuestados coinciden que el trámite tarda más

de un mes en llegar desde las direcciones que interviene hasta la Comisión de Ordenamiento Territorial. 25 usuarios, esto es 12% manifiestan que tarda un mes el trámite en llegar a la Comisión de Ordenamiento Territorial. Finalmente 6 de 197 encuestados, representando el 6.5% indican que tarda dos semanas.

De los resultados expuestos se concluye que la información que consta en las encuestas de los servidores municipales que intervienen en el proceso de aprobación de trámites que ingresan a la Comisión de Ordenamiento Territorial no coincide con la información brindada por los usuarios. Como indicamos en un apartado anterior, los servidores municipales encuestados en su mayoría indican que tardan 2 semanas en cada dependencia los trámites, estos pasan por Gestión de Ordenamiento Territorial y Sindicatura, lo que implica que el tiempo que tomarían en ambas direcciones es de un mes como máximo. Sin embargo, los usuarios indican en su mayoría 56% que los trámites desde que ingresan hasta llegar a la Comisión de Ordenamiento Territorial toman un tiempo superior a seis meses. La diferencia de los datos obtenidos es muy significativa y contundente, por lo que se presumiría que es una la realidad del problema de investigación y otra la visión de los servidores municipales que intervienen en los procesos de trámites. La investigación pretende la obtención de datos muestrales que evidencien la realidad con el fin de plantear posibles soluciones, para ello se requiere la sinceridad y asunción de responsabilidades de los servidores que intervienen. La percepción del usuario es muy importante para esta investigación, por lo que los datos nos indican que existe demora superior a seis meses en el despacho de los informes de trámites que llegan a la Comisión de Ordenamiento Territorial.

#### **3.5.4 Resultados encuesta usuarios**

Para mejorar los procesos de gestión documental de la comisión de ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda, es necesario contar con un estudio de campo, que permita recoger los criterios de los usuarios y usuarias de la Municipalidad de Riobamba, en torno a los temas de trámites que ingresan a la comisión de ordenamiento territorial. Para ello se ha aplicado una encuesta, conformada por 11 preguntas, en unos casos cerradas y en otros abiertas, dependiendo de la temática. Los resultados, producto de la investigación se logran en una muestra de 197 usuarios de los servicios municipales.

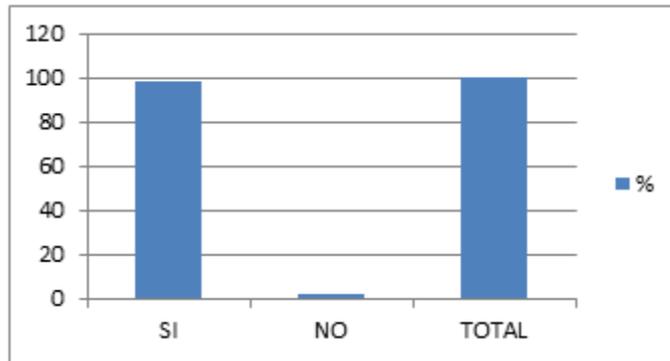
**1. ¿Usted ha presentado algún trámite de Ordenamiento Territorial que se haya aprobado o se encuentre en proceso ante la comisión de Ordenamiento Territorial del Municipio de Riobamba?**

Tabla 8: Trámites Usuarios

<b>DETALLE</b>	<b>No.</b>
SI	193
NO	4
TOTAL	197

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 8: Trámites Usuarios



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## **ANÁLISIS**

La muestra establecida para el presente estudio es de 197, con un margen de error del 2%, de la población encuestada, 193 responden que si han presentado tramites de ordenamiento territorial procesados en la Comisión de Ordenamiento Territorial y 4 responden que no, lo que permite un buen nivel de confiabilidad de la muestra.

2. ¿Antes del ingreso de su trámite, donde obtiene la información de requisitos y normas que cumplir?

Tabla 9: Lugar de Información

DETALLE	No.
Municipio de Riobamba	112
Profesionales Externos	85
<b>TOTAL</b>	<b>197</b>

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 9: Lugar de información



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS

La información que obtienen los usuarios respecto a los requisitos y normas que cumplir, más del 40% lo hacen a través de profesionales externos y un poco menos del 60% en el Municipio; esto trae como consecuencia la alta dependencia de estos profesionales, poniendo en riesgo la agilidad y transparencia de la Municipalidad en el manejo de temas delicados, sensibles o complejos; dado que los usuarios cuando reciben información de profesionales para cumplir los requisitos exigidos, en la mayoría de los casos prefieren dejar los tramites en manos de dichos profesionales, permitiendo que muchas veces se sesgue para incumplir requisitos y haya reacciones negativas de los usuarios. Esta situación podría agudizar el tráfico de influencias en aquellos que más relación tienen.

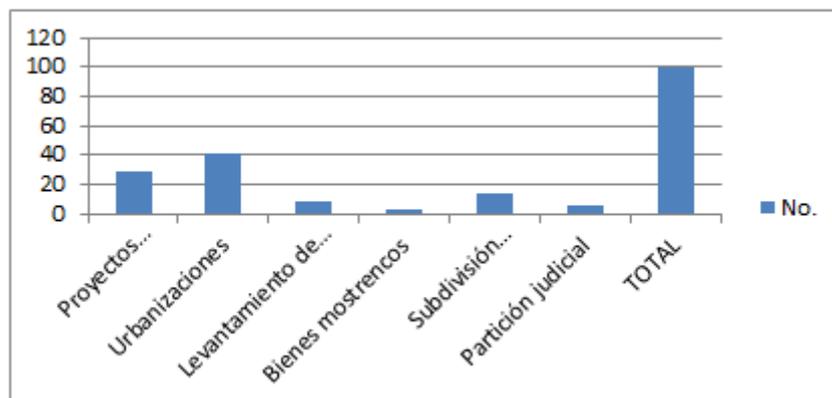
**3. ¿Cuál de los siguientes procesos usted ha tramitado o se encuentra tramitando en el GADM de Riobamba?**

Tabla 10: Trámites

<b>DETALLE</b>	<b>No.</b>
Proyectos especiales de propiedad horizontal	56
Urbanizaciones	80
Levantamiento de hipoteca y escrituración individual	16
Bienes mostrencos	5
Subdivisión Predial Especial	28
Partición judicial	12
<b>TOTAL</b>	<b>197</b>

**Autora:** Cinthya Carrasco Montalvo

Gráfico 10: Trámites



**Autora:** Cinthya Carrasco Montalvo

## ANÁLISIS

Dentro de los procesos que se tramitan en la Comisión de Ordenamiento Territorial del GAD de Riobamba se encuentran: Proyectos especiales de propiedad horizontal, Urbanizaciones, Levantamiento de hipoteca y escrituración individual, Bienes mostrencos, subdivisión predial especial y partición judicial; de ellos los trámites de

urbanización ocupan el 40% y proyectos especiales de propiedad horizontal casi el 30%; lo que da cuenta de la tendencia de crecimiento respecto a soluciones habitacionales de cualquier tipo, por tanto la Comisión de Ordenamiento Territorial, debe centrar su atención en lograr procesos ágiles y claros que eviten entrampamiento y permitan respuesta ágiles y oportunas, para evitar el tráfico de influencias y en muchos casos el tráfico de tierras.

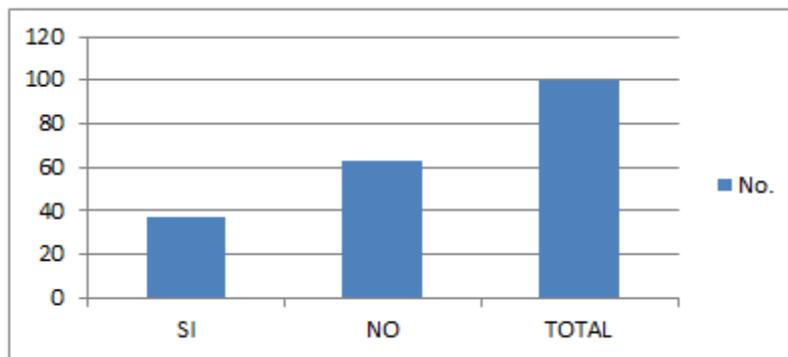
**4. ¿Usted conoce los pasos que sigue el proceso de su trámite y quiénes son los responsables?**

Tabla 11: Pasos y responsables del Trámite

<b>DETALLE</b>	<b>No.</b>
SI	72
NO	125
<b>TOTAL</b>	<b>197</b>

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 11: Pasos y responsables del trámite



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

**ANÁLISIS**

Cuando se preguntó respecto al conocimiento de los pasos que sigue el proceso del trámite y los responsables, más del 60% no lo conocen; lo que exige la necesidad de definir un Manual de procesos, con tiempos y responsables que esté al alcance de los usuarios, a

través de herramientas visuales exhibidas en los lugares de atención de los tramites indicados; lo que contribuiría a lograr empoderamiento ciudadano y contraloría social.

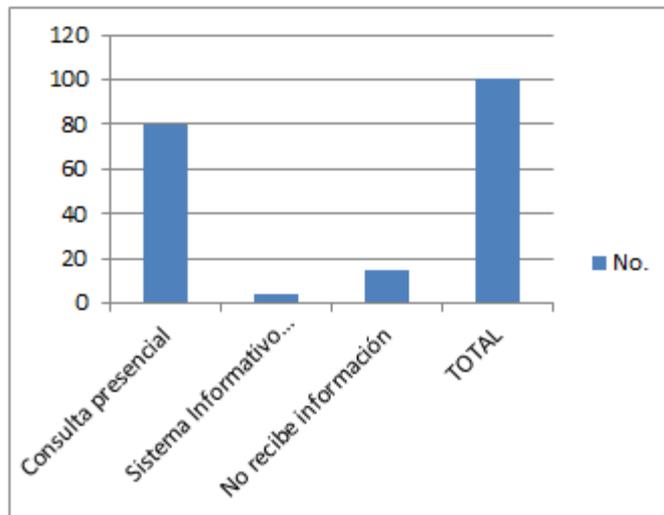
**5. ¿De qué forma el Municipio de Riobamba le da información de su trámite?**

Tabla 12: Información del Trámite

<b>DETALLE</b>	<b>No.</b>
Consulta presencial	158
Sistema Informativo electrónico	9
No recibe información	30
<b>TOTAL</b>	<b>197</b>

**Autora:** Cinthya Carrasco Montalvo

Gráfico 12: Información del Trámite



**Autora:** Cinthya Carrasco Montalvo

**ANÁLISIS**

Al preguntar sobre las formas de conocer sobre el estado del trámite, se observa que más del 80% lo hacen en forma presencial y menos del 5% a través de sistema informativo electrónico; esto refleja que teniendo el Municipio sistemas informativos electrónicos, no son lo suficientemente difundidos, para evitar la afluencia de usuarios en forma presencial, lo que proyecta la imagen de un Municipio poco ágil y eficiente; por tanto es

importante desarrollar campañas informativas masivas que den a conocer a los usuarios la disponibilidad de medios electrónicos para conocer el estado de los trámites; por otro lado es necesario capacitar a las personas que atienden estos trámites, para que en la primera visita de los usuarios informen sobre el acceso a la información de forma electrónica.

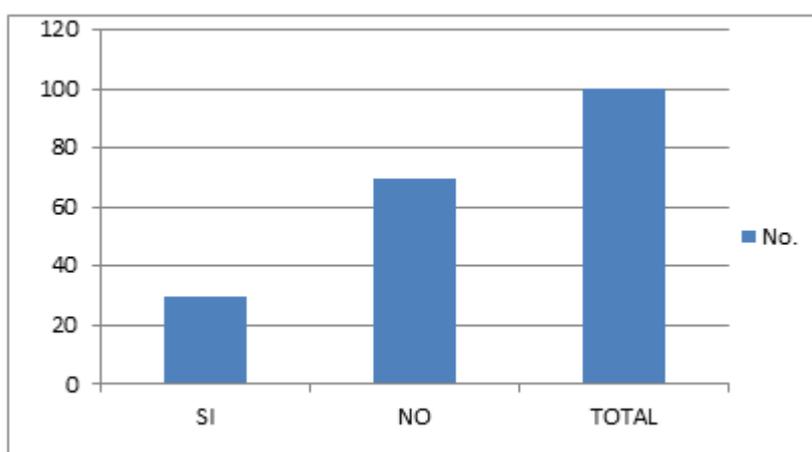
**6. ¿Conoce usted qué instancias del Municipio intervienen en del proceso de su trámite?**

Tabla 13: Instancias del trámite

DETALLE	No.
SI	59
NO	138
TOTAL	197

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 13: Instancias del trámite



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS

Más del 60% de los usuarios, no conocen las instancias del Municipio que intervienen en el proceso de los trámites, razón por la que deben ir por diferentes departamentos y direcciones sin obtener respuestas sobre el estado de los mismos. Al contar con un Manual de procesos se evitaría esta problemática, pues en él se define con claridad los pasos, responsables y los tiempos estimados de duración.

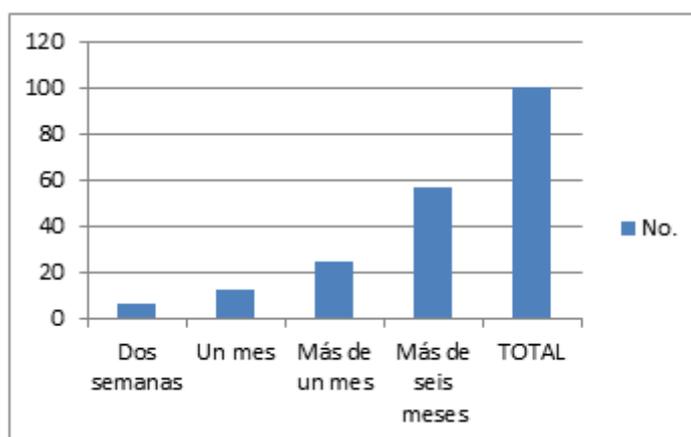
**7. ¿Desde el ingreso de su trámite cuánto tiempo aproximado demora en llegar con los informes técnico y jurídico a la Comisión de Ordenamiento Territorial?**

Tabla 14: Tiempo informes a la Comisión de O.T.

DETALLE	No.
Dos semanas	12
Un mes	25
Más de un mes	48
Más de seis meses	112
TOTAL	197

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 14: Tiempo informes a la Comisión O.T.



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS

El tiempo que demora en llegar los informes técnico y jurídico a la Comisión de Ordenamiento Territorial, casi el 60% indican que es más de seis meses por lo general, lo que implica que hace falta agilidad en el departamento técnico y jurídico, especialmente por la ausencia del Manual de procesos indicado anteriormente, en el que debe definirse con claridad procesos estandarizados, para evitar que la solución de los casos dependa de criterios de quienes están al frente de estos departamentos.

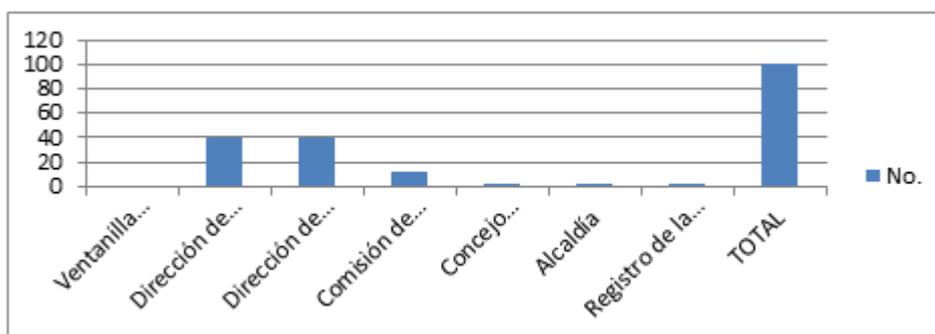
**8. ¿En qué Dirección departamental o instancia municipal considera que se atasca el proceso de su trámite?**

Tabla 15: Instancia atascamiento de trámite

<b>DETALLE</b>	<b>No.</b>
Ventanilla única	0
Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	80
Dirección de Sindicatura	80
Comisión de Ordenamiento Territorial	25
Concejo Municipal	5
Alcaldía	2
Registro de la Propiedad	5
<b>TOTAL</b>	<b>197</b>

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 15: Instancia atascamiento de trámite



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS

Respecto a la identificación de la instancia en la que se demora más el trámite, se observa que un 40% indican que es la Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial, otro 40% en la Dirección Jurídica, el 10% en la Comisión de Ordenamiento Territorial y menos del 2% en el Consejo Municipal al igual que Registraduría de la Propiedad. Esto exige la necesidad urgente de definir procedimientos especialmente en la Dirección Técnica y en la Dirección Jurídica; como se observa, es en estas dos Direcciones en las que se detienen

los trámites; la claridad de los procedimientos, en los que se defina especialmente criterios estandarizados permitirá agilidad en el despacho.

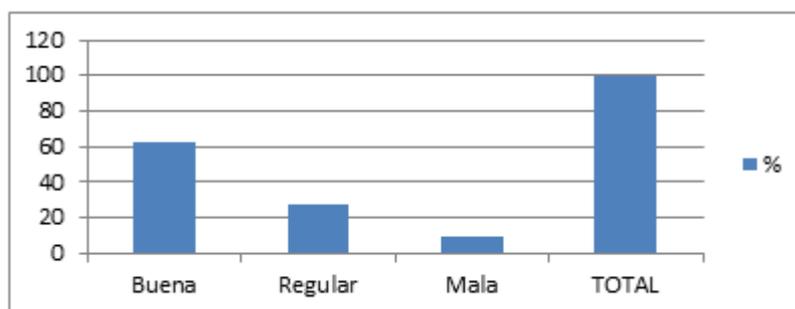
### 9. ¿Cómo calificaría la atención que le dan en Secretaría de la Comisión de Ordenamiento Territorial?

Tabla 16: Calidad de atención de secretaría de la Comisión de OT

DETALLE	No.
Buena	124
Regular	55
Mala	18
TOTAL	197

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 16: Calidad de atención de secretaría de la Comisión de OT



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS

La atención que se da en la Secretaría de la Comisión de Ordenamiento Territorial, en su mayoría es calificada como buena; el 60% indican que es buena, casi el 30% regular y menos del 10% la califican como mala. Estos datos analizados con las instancias de demora de los trámites que fueron los Departamentos Técnico y Jurídico, evidencian la necesidad de tener mejores niveles de coordinación y complementariedad entre los departamentos indicados y la Comisión de Ordenamiento Territorial.

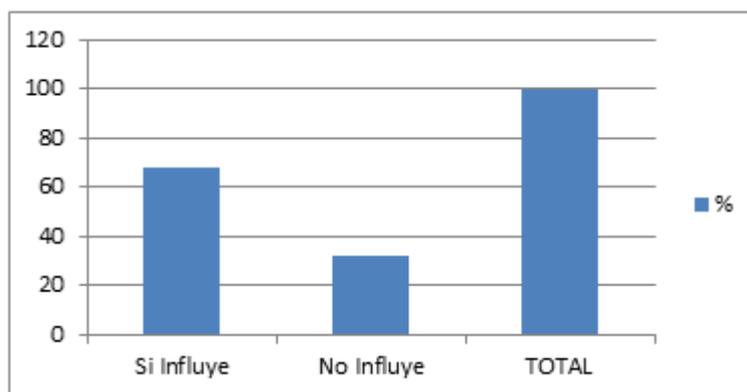
**10. ¿Considera usted que la atención célere en todos los trámites o la demora de estos influye en la confianza suya en la administración actual del Gobierno Autónomo Descentralizado del municipio de Riobamba?**

Tabla 17: Relación de la Atención con la confianza en la Administración Municipal

DETALLE	No.
Si Influye	134
No Influye	63
TOTAL	197

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 17: Relación de la Atención con la confianza en la Administración Municipal



**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

## ANÁLISIS

La pregunta sobre la incidencia que tiene la demora en la atención a los trámites respecto a la confianza en la administración actual, podemos observar, que casi el 70% indican que si influye y alrededor del 30% indican que no. Es importante entonces definir con claridad el procedimiento de los diferentes tipos de trámite con tiempos estimados de despacho; pues siendo el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba, quien se ve afectado en la imagen que se proyecta ante la ciudadanía, es imprescindible que los procesos sean claros y de uso público. Una vez diseñado el Manual de Procedimientos, será importante hacer una campaña de difusión sobre el contenido del mismo; y por ultimo promover en la ciudadanía una comisión de veeduría que contribuya a la vigilancia de la aplicación de los procedimientos, misma que podrá participar usando la silla vacía

en las reuniones de Consejo Municipal, para generar alertas tempranas en la gestión del ordenamiento territorial, también lo podrá hacer en la Comisión de Ordenamiento Territorial.

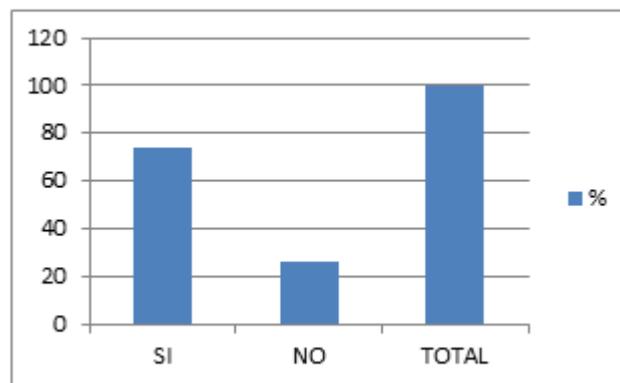
**11. ¿Considera usted que un sistema de procesos para la gestión documental mejoraría la gestión de los trámites que conoce la comisión de Ordenamiento territorial?**

Tabla 18: Sistema de procesos de gestión documental

DETALLE	No.
SI	145
NO	52
TOTAL	197

**Autora:** Cinthya Carrazco Montalvo

Gráfico 18: Sistema de procesos de gestión documental



**Autora:** Cinthya Carrazco

## ANÁLISIS

Más del 70% de los usuarios encuestados, consideran que es necesario la implementación de un sistema de procesos para la gestión documental de los trámites, corroborando con lo planteado anteriormente al analizar las preguntas que dan cuenta de la percepción de la celeridad en la atención.

### **3.6 VERIFICACIÓN DE IDEA A DEFENDER**

La idea a defender presentada en el trabajo de investigación es: La ausencia de un sistema de gestión documental para resolver los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial, en el GADM de Riobamba, causa retardo en el despacho de estos, lo que provoca inseguridad en las y los usuarios que realizan estos trámites ante el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba.

El análisis teórico y práctico que se ha realizado en la presente investigación nos otorga los siguientes aportes:

-El Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, organizado en varios niveles de Gobierno: Central, Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial. Por lo que las competencias se transfieren por disposición legal de la Constitución y demás leyes.

-La competencia de ordenamiento territorial cantonal que comprende uso del suelo, fraccionamiento del suelo, afectaciones de ordenamiento territorial, planificación urbana corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales.

-La razón de ser de la administración pública en el marco de un estado democrático es el pueblo, por ello la representación soberana de este la ejercen los gobiernos de turno por decisión popular plasmada en los procesos electorales. La eficiencia y calidad de la administración pública debe estar al servicio del pueblo y por lo tanto es prioritario que fortalezca sus capacidades para una adecuada atención ciudadana. Lo público no tiene propiedad privada, por lo que no le pertenece a ningún funcionario, servidor o gobierno de turno.

-La burocracia desde su origen etimológico significa gobierno desde el escritorio. El sistema de gobierno que nos rige es la democracia, sin embargo la burocratización del servicio público causa inconformidad ciudadana, sobre todo en el exceso de trámites desordenados que se realizan ante una entidad pública, agregando la demora, discrecionalidad y no muy buena atención de los funcionarios. Estos hechos han incrementado los niveles de corrupción de la institucionalidad pública, pues los servidores que asumen sin responsabilidad su función encuentran en la burocracia la forma de

obtener dádivas y cantidades económicas adicionales a la remuneración que la administración pública destina. En muchos casos esta práctica se encuentra arraigada a las instituciones, incluso los usuarios han optado por aceptarla y practicarla con el fin de obtener resultados de su trámite, lo que ha provocado la naturalización de la corrupción y una ética pública muy alejada de la praxis.

-Los trámites de ordenamiento territorial en el GADMR toman por lo menos 6 meses en ser procesados debido a la demora en el despacho de los mismos, resultado de la excesiva burocratización de la administración seccional, lo que causa inconformidad y desconfianza en los usuarios respecto a la administración e institucionalidad del municipio de Riobamba.

-Se identifica como uno de los principales nudos críticos del procesamiento de trámites de ordenamiento territorial a la ausencia de un sistema de gestión documental que organice, ordene y delimite plazos máximos para el procesamiento de trámites en cada dependencia, observando criterios generales de cumplimiento que eviten la discrecionalidad de los servidores y funcionarios.

-Se registra la ausencia de un sistema eficiente de información de trámites ciudadanos, lo que ocasiona molestia en los usuarios por las recurrentes visitas que realizan a las dependencias municipales sin obtener resultados completamente eficaces y favorables. Los procesamientos de datos demuestran que según la percepción ciudadana las dependencias donde más tardan los trámites son Gestión de Ordenamiento Territorial y Sindicatura, por lo que son los lugares a los que más visitas realizan para intentar obtener resultados.

-El ordenamiento territorial representa uno de los principales ejes de planificación y desarrollo para construir el territorio que queremos, desde la perspectiva ciudadana, con respeto de derechos y edificación de espacios seguros en todo sentido. La prevención de riesgos sísmicos dependen del ordenamiento territorial y la adecuada gestión de trámites que observen las normas de construcción, urbanismo y asentamientos, para acercarnos al anhelado buen vivir ciudadano que recoja y plasme las potencialidades de la gente y la territorialidad.

-Los usuarios desconfían de la administración seccional al no contar con un sistema de gestión de procesos que agilite sus trámites y observe el cumplimiento de normas que garanticen su seguridad.

-El 70% de los encuestados están de acuerdo con la propuesta de un sistema de gestión documental para los procesos de trámites de ordenamiento territorial, con el fin de mejorar la atención ciudadana y eficiencia de la administración, lo que se relacionaría con el incremento positivo del nivel de confianza de la ciudadanía en la institución.

## **CAPÍTULO IV: MARCO PROPOSITIVO**

### **4.1 TÍTULO**

Proyecto de Resolución Administrativa que expide el Manual que regula los procesos de los trámites de ordenamiento territorial, que requieren de resolución de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba.

### **4.2 CONTENIDO DE LA PROPUESTA**

#### **4.2.1 Propuesta normativa.- Resolución administrativa**

#### **CONSIDERANDO:**

Que, el Art. 241 de la Constitución de la República establece que: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”;

Que, el Art. 264 de la Constitución de la República, manifiesta que los gobiernos municipales tendrán, entre otras, las siguientes competencias: “2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”;

Que, el Artículo 276 numeral 6 de la Constitución de la República establece que el Régimen de desarrollo tendrá siete objetivos constitucionales entre ellos el de “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.”

Que, el literal o) del Art. 54 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, dispone que es función de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, regular y controlar las construcciones en la

circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;

Que, el literal b) del Art. 55 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, dispone que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales ejercerán el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; y,

Que, el artículo 296 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización define el Ordenamiento Territorial “El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones (...)”

Que, el artículo 326 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización establece que “Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, conformarán comisiones de trabajo las que emitirán conclusiones y recomendaciones que serán consideradas como base para la discusión y aprobación de sus decisiones”;

Que, el artículo 383 inciso tercero del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización establece que “Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados que estén encargados de la sustanciación de los procedimientos administrativos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía o retraso en la tramitación de procedimientos”

Que, el artículo 446 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización dispone “Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados”

Que, la Resolución Administrativa No..... del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba, establece los requisitos para la tramitación de procesos referentes al ordenamiento territorial del cantón, en donde se hace constar la presentación de planos avalados por profesionales de la construcción.

Que, la Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial es la encargada de revisar el carácter técnico de las propuestas de los distintos tipos de trámites sobre ordenamiento territorial que se presentan en el GADMR;

Que, Sindicatura es la encargada de revisar la legalidad y procedencia jurídica de los trámites sobre ordenamiento territorial que se presentan en el GADMR;

En uso de la facultad legislativa establecida en los artículos 240 y 264 de la Constitución de la República, artículo 57 letra a) y artículo 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

### **EXPIDE:**

Manual que regula los procesos de los trámites de Ordenamiento Territorial, que se conocen en la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba

## **CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo. 1 Objeto y aplicación.-** La presente Resolución establece las directrices de carácter general, disposiciones, requisitos obligatorios y tiempos de los procesos que siguen en la vía administrativa, los trámites que conoce la Comisión de Gestión de

Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del GADMR. La resolución administrativa tiene como objeto definir un sistema de procesos para efectivizar la gestión documental de los trámites de usuarios que son sometidos a conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

**Artículo 2 Sistema de Gestión Documental.-** Es el conjunto de dependencias y procesos de gestión documental y archivo articulados entre sí y que tienen como finalidad coordinar las estrategias necesarias para la correcta operación de los procesos y procedimientos a nivel municipal.

**Artículo 3. De los trámites.-** Para el efecto de esta resolución, un trámite es la gestión o diligenciamiento que realiza un usuario en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba, que sigue procesos administrativos para obtener una resolución que puede ser favorable o no, sea del Concejo municipal o de Alcaldía respecto a los procedimientos de ordenamiento territorial que ingresan a conocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda, en el marco de sus competencias.

**Artículo 4.- Actualización.-** La propuesta de actualización del presente Manual de procedimientos es responsabilidad del Director o Directora de Ordenamiento Territorial del GADMR.

## **CAPÍTULO II DEL RECORRIDO DEL TRÁMITE**

**Art. 5. Ingreso del trámite.-** El ingreso de cualquier trámite objeto de la presente resolución se realizará a través de la ventanilla de atención ciudadana, para lo que la o el usuario observará el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Ordenanzas respectivas según el trámite a seguir. Adicionalmente el usuario deberá consignar en el trámite sus datos personales que comprende: nombres y apellidos, número de cédula, dirección domiciliaria y correo electrónico de su uso y acceso.

La o el servidor que reciba la documentación a trámite deberá revisar que la documentación se encuentre completa, asignará un número de trámite y procederá a emitirla en el plazo máximo de 12 horas a la Dirección de Gestión de Ordenamiento

Territorial, para su normal continuación. El servidor deberá ingresar al sistema informático de Consulta de trámites ciudadanos con los datos del usuario: el tipo, número de trámite, fecha, hora, estado y dependencia municipal a la que pasó el trámite, en el presente caso a Gestión de Ordenamiento Territorial. La información subida al sistema informático de consulta de trámites ciudadanos será enviada al usuario a través del correo institucional de notificaciones.

**Artículo 6. Análisis técnico.-** Una vez que el trámite ha ingresado a Gestión de Ordenamiento Territorial, si cumple los requisitos el Director Técnico de área redirecciona a los analistas de ordenamiento territorial a fin de que emitan criterio técnico. Si no cumple los requisitos se elaborará la notificación al usuario solicitando completar la documentación, lo que será enviado a atención ciudadana. El plazo máximo para cualquiera de las dos opciones será de 72 horas.

La Secretaría de Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial deberá ingresar al sistema informático de Consulta de trámites ciudadanos la fecha, hora, estado y dependencia o responsable técnico municipal a la que pasó el trámite. La información subida al sistema informático de consulta de trámites ciudadanos será enviada al usuario a través del correo institucional de notificaciones.

**Artículo 7. De los Informes técnicos.-** Los informes que emitan los técnicos de Gestión de Ordenamiento Territorial deberán contener al menos:

- La referencia del número de documento del que se emite criterio técnico.
- La referencia del número de trámite asignado en atención ciudadana.
- Los antecedentes técnicos y fácticos del trámite de ordenamiento territorial a su cargo.
- El criterio técnico claramente expuesto, con una relación circunstanciada de los hechos y sustento documental de los criterios.
- La conclusión del informe donde se exprese la procedencia o no del trámite y la sugerencia de aprobación o no.
- Firma de responsabilidad

Se establecen cinco días término para la entrega del informe que deberá contener al menos la estructura descrita en este artículo. El técnico responsable ingresará al sistema informático de Consulta de trámites ciudadanos la fecha, hora y dependencia o funcionario a la que pasa el trámite, así como la conclusión de su informe. La información subida al sistema informático de consulta de trámites ciudadanos será enviada al usuario a través del correo institucional de notificaciones.

**Artículo 8. Prórroga.-** En casos excepcionales debidamente fundamentados, por la complejidad de las circunstancias técnicas y fácticas, la o el técnico podrá solicitar por una sola ocasión una prórroga a la Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial para presentar el informe que no excederá de cinco días término.

**Artículo 9. Criterio técnico del informe.-** La Dirección de Ordenamiento Territorial en caso de que el informe técnico sea favorable, remitirá el expediente a la Dirección de Sindicatura, en el plazo de 48 horas. Si el criterio del informe no es favorable la Dirección enviará a ventanilla de atención ciudadana en el plazo de 48 horas el expediente completo con el informe técnico.

La Secretaría de Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial deberá ingresar al sistema informático de Consulta de trámites ciudadanos la fecha, hora, estado y dependencia municipal a la que se envía el expediente. La información subida al sistema informático de consulta de trámites ciudadanos será enviada al usuario a través del correo institucional de notificaciones.

**Artículo 10. Análisis Jurídico.-** Una vez que el trámite ha ingresado a Sindicatura, si cumple los requisitos, la o el Procurador redirecciona a los abogados que cumplen funciones de elaboración de informes de trámites y asesoría, a fin de que emitan criterio jurídico, mediante informe.

Si el expediente no cuenta con documentación requerida que el usuario pueda solventar, será devuelto a ventanilla única o atención ciudadana. El plazo máximo de devolución será de 72 horas.

La Secretaría de Sindicatura deberá registrar en el sistema informático de Consulta de trámites ciudadanos la fecha, hora, estado y dependencia o responsable municipal al que se envía el trámite. La información subida al sistema informático de consulta de trámites ciudadanos será enviada al usuario a través del correo institucional de notificaciones.

**Artículo 11. De los Informes jurídicos.-** Los informes que emitan las y los abogados de Sindicatura deberán contener al menos:

- La referencia del número de documento del que se emite criterio jurídico.
- La referencia del número de trámite asignado en atención ciudadana.
- Los antecedentes de hecho y de derecho del trámite a su cargo.
- La normativa, doctrina y/o jurisprudencia de sustento en la que basan el análisis legal.
- El criterio legal claramente expuesto, con una relación circunstanciada de los hechos y sustento documental de los criterios.
- La conclusión del informe donde se exprese la procedencia legal o no del trámite y la sugerencia de aprobación o no al área competente.
- Firma de responsabilidad

Se establecen cinco días término para la entrega del informe que deberá contener al menos la estructura descrita en este artículo. El o la abogada responsable ingresará al sistema informático de Consulta de trámites ciudadanos la fecha, hora y dependencia o funcionario a la que pasa el trámite, así como la conclusión de su informe. La información subida al sistema informático de consulta de trámites ciudadanos será enviada al usuario a través del correo institucional de notificaciones.

**Artículo 12. Prórroga.-** En casos excepcionales debidamente fundamentados, por la complejidad de las circunstancias jurídicas y fácticas, la o el abogado podrá solicitar por una sola ocasión una prórroga a la Dirección de Sindicatura para presentar el informe, lo que no excederá de cinco días término.

**Artículo 13. Criterio jurídico del informe.-** La Procuraduría Síndica en caso de ser favorable el informe jurídico, remitirá el expediente completo a la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda, a través de Secretaría de Comisión, en

el plazo de 48 horas. Si el criterio del informe no es favorable por identificarse situaciones técnicas en inobservancia de las normas, el expediente se devolverá a la Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial.

La Secretaría de Procuraduría deberá ingresar al sistema informático de Consulta de trámites ciudadanos la fecha, hora, estado y dependencia municipal a la que se envía el expediente. La información subida al sistema informático de consulta de trámites ciudadanos será enviada al usuario a través del correo institucional de notificaciones.

**Artículo 14. De los errores de forma.-** En caso de haberse identificado errores de forma en los informes técnicos o jurídicos de los expedientes, se podrán subsanar con alcances aclaratorios elaborados y suscritos por el o la servidora que incurrió en el error. Para el efecto se establece 24 horas plazo desde que se identificó el error de forma.

**Artículo 15. De los errores de fondo.-** En caso de identificarse errores que afecten o alteren el sentido, objeto o fin del trámite, se devolverá el expediente completo al servidor que incurre en dicho error. Para el efecto se establece 24 horas plazo para la devolución, contadas desde que el funcionario o servidor lo identificó.

**Artículo 16. Control de tiempos.-** Para llevar el control de plazos y términos establecidos en el presente capítulo, se anexará al expediente durante todo el recorrido del trámite la siguiente hoja de control, que será llenada por los funcionarios y servidores responsables en cada etapa del proceso.

<b>Proceso responsable</b>	<b>Fecha de ingreso</b>	<b>Fecha de salida</b>	<b>Nombre y firma de responsabilidad</b>
Ventanilla de atención al usuario			
Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial			

Técnico de gestión de Ordenamiento territorial			
Procuraduría Sindica			
Abogada/o Sindicatura			
Secretaría de Comisión de Ordenamiento Territorial			
Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda			
Secretaría de Concejo Municipal o Secretaría de Alcaldía según sea el caso			

### **CAPÍTULO III**

#### **EXPEDIENTES EN LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, URBANISMO Y VIVIENDA**

**Artículo 17. Ingreso del expediente.-** Los expedientes de los trámites ingresarán a la Comisión de Ordenamiento Territorial a través de Secretaría de Comisiones. La o el secretario de Comisión previo a la recepción del expediente deberá revisar los siguientes criterios:

- ✓ Todos los servidores que intervengan hasta el momento de recepción; Los documentos que se mencionen en anexos deben estar dentro del expediente;
- ✓ Los expedientes deben estar debidamente foliados en función de las normas de archivo documental;
- ✓ Cada expediente debe contener la hoja registro de control de tiempos llenada y firmada por el funcionario o servidor responsable.

Si el expediente tiene los criterios indicados se realiza la recepción del trámite, en caso de no cumplirlos Secretaría de Comisión no podrá recibirlos hasta que no se cumpla con todos los criterios.

**Artículo 18. Secretaría de Comisiones.-** Una vez ingresado el trámite, la Secretaría de la Comisión solicitará al o la Presidenta de la Comisión de Ordenamiento Territorial la incorporación de los trámites recibidos en el orden del día de la sesión más próxima. Para el efecto se entregará llena la siguiente ficha de control de secretaría, con al menos 72 horas de anticipación a la sesión de Comisión:

<b>CRITERIOS REVISIÓN</b>	<b>CUMPLE/NO CUMPLE</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
✓ Los documentos que se mencionen en anexos deben estar dentro del expediente;		
✓ Los expedientes deben estar debidamente foliados en función de las normas de archivo documental;		
✓ Cada expediente debe contener la hoja registro de control de tiempos llenada y firmada por todos los servidores que intervengan hasta el momento de recepción;		
<b>SÍNTESIS DEL RECORRIDO DEL TRÁMITE</b>		

**Artículo 19.- Comisión de Ordenamiento Territorial.-** El o la presidenta de la Comisión de Ordenamiento Territorial incluirá en la elaboración del orden del día todos los trámites que hayan ingresado a conocimiento de la Comisión, siempre que estos tengan informes técnicos, jurídicos, control de tiempos y sean competencia de la Comisión.

Secretaría de Comisión registrará en el Sistema de consulta de trámites ciudadanos la fecha, hora y punto del orden del día en el que se tratará el trámite del usuario en la Comisión de Ordenamiento Territorial. Además notificará al usuario el contenido registrado a través del correo institucional de notificaciones.

Como establece la Ordenanza de funcionamiento de Concejo Municipal, la Comisión sesiona de manera ordinaria cada semana, por lo que todos los trámites deberán tratarse en la sesión ordinaria más inmediata.

En caso de no existir quorum para instalarse, haber programado inspecciones o agotarse el tiempo de sesión sin concluir los puntos del orden del día, excepcionalmente se podrán resolver los trámites en la siguiente sesión ordinaria como máximo.

**Artículo 20. Resoluciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial.-** Las resoluciones o dictámenes de la Comisión podrán ser:

- Aprobación.- Cuando la mayoría simple vote a favor por considerar el cumplimiento de todos los requisitos y sustento en los informes técnicos y jurídicos.
- No aprobación.- Cuando la mayoría simple vote en contra por considerar que existen errores de fondo, falta de información, documentación incompleta, informes técnicos o jurídicos con falta de sustento, inobservancia de las normas, etc. Para el efecto deberá devolverse el trámite al proceso municipal responsable, mediante resolución.

Las resoluciones deberán contener al menos la siguiente estructura:

- Las conclusiones del informe técnico y jurídico
- Principales análisis de los Concejales que fundamentan la resolución
- La motivación de la resolución con sustento normativo
- La resolución donde se exprese la aprobación o no del trámite

El plazo máximo para el envío del expediente con la resolución de la Comisión a Alcaldía por parte de Secretaría será de 72 horas.

## **CAPÍTULO IV**

### **SISTEMAS DE COMUNICACIÓN CON LOS USUARIOS**

**Artículo 21.-** Los requisitos y flujogramas de procesos de los trámites (con responsables y tiempos) de ordenamiento territorial en cada instancia administrativa se publicarán por los siguientes medios:

- Página web institucional
- Ventanilla de atención ciudadana
- Cartelera de la Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial
- Cartelera de la Dirección de Sindicatura
- Cartelera de la Comisión de Ordenamiento Territorial

El o la usuaria podrá acceder a una copia certificada de la ficha de control de cumplimiento de tiempos con una solicitud escrita dirigida a Alcaldía.

## **TÍTULO I**

### **SISTEMA INFORMÁTICO DE CONSULTA DE TRÁMITES CIUDADANOS**

**Artículo 22.-** El sistema informático de consulta de trámites ciudadanos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba funcionará para el ingreso de información respecto al proceso de los trámites que se siguen en el GADMR, es de acceso público mediante la web, lo que servirá para que el usuario obtenga la información detallada del avance de su trámite con el ingreso del número del mismo o de sus datos personales.

**Artículo 23.-** El proceso de Gestión Tecnológica de la Información será el encargado de la implementación, funcionamiento, mantenimiento y actualización del sistema. Para el efecto la Dirección del proceso delegará anualmente las responsabilidades indicadas a un técnico del área, cumpliendo con rotación anual del personal de Gestión Tecnológica para el Sistema de consulta de trámites ciudadanos.

**Artículo 24.-** Los servidores de ventanilla de atención ciudadana ingresaran el trámite según lo establecido por el sistema, son los responsables de abrir el trámite con el número y datos consignados, donde ingresarán la información necesaria.

**Artículo 25.-** Los funcionarios o servidores municipales que intervienen en los procesos de trámites ciudadanos tendrán un usuario y contraseña para el acceso al sistema, lo que les permitirá subir la información de su competencia dentro del trámite respectivo, no se podrá modificar información subida por otros servidores municipales.

La capacitación a los servidores sobre el uso del sistema es responsabilidad de Gestión de Talento Humano en coordinación con Gestión Tecnológica de la Información del GADMR.

**Artículo 26.-** Los usuarios podrán acceder a la información del sistema ingresando a la página del GADMR, en la pestaña de Consulta de trámites ciudadanos, con la opción de búsqueda de trámites, donde ingresarán el número asignado en ventanilla de atención ciudadana, o los datos personales (número de cédula y nombres completos). El sistema desglosará la información detallada del estado del trámite, en cumplimiento a lo establecido en la presente norma.

## **TÍTULO II**

### **CORREO DE NOTIFICACIÓN INSTITUCIONAL**

**Artículo 27.-** Todos los servidores y funcionarios municipales deberán tener un correo electrónico institucional mediante el que se notifique al correo electrónico del usuario (consignado en el trámite mediante ventanilla de atención ciudadana) el mismo contenido que ingresan al Sistema de consulta de trámites ciudadanos. Se enviará con copia a Gestión de Talento Humano para el control de cumplimiento.

En el ingreso de trámites todos los usuarios deberán consignar sus datos personales: nombres y apellidos, número de cédula, dirección domiciliaria y correo electrónico, para efectos de la presente notificación.

## **CAPÍTULO V**

### **SANCIONES**

**Artículo 28.- Responsabilidad documental.-** Los servidores que manejan expedientes en los procesos descritos en esta norma serán responsables de:

- I. Registro de entrada y salida de correspondencia y control de la gestión documental;
- II. Identificación de documentos;
- III. Integración y ordenación de expedientes;
- IV. Foliación de expedientes
- V. Preservación de documentos y expedientes completos;

**Artículo 29.- De la pérdida, mutilación o alteración de documentos del expediente.-**

En caso de identificarse cualquiera de los supuestos de mutilación, alteración o pérdida de documentos, se procederá a la sanción inmediata del servidor o funcionario responsable del expediente en el momento de identificación, para el efecto quien identifique cualquiera de estas circunstancias deberá comunicar por escrito a Alcaldía y Gestión de Talento Humano, quienes aplicarán las acciones legales pertinentes sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal en que pueda incurrir.

**Artículo 30.-** El incumplimiento a la normativa desarrollada en la presente resolución estará sujeto a sanción. Para el efecto se deberá contar con la comunicación escrita de incumplimiento, dirigida a Alcaldía y Gestión de Talento Humano, deberá contener al menos:

- Explicación de la falta cometida por el o la servidora
- Especificación del o los artículos que incumple
- Al menos una evidencia del incumplimiento

Quienes pueden realizar la comunicación escrita de incumplimiento son: Directores de Gestión de Ordenamiento Territorial, Sindicatura, Atención Ciudadana, Concejales de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda, usuarios y ciudadanos afectados.

La comunicación de incumplimiento deberá ser atendida respetando el debido proceso en un tiempo máximo de 15 días término desde la recepción del documento. Las sanciones se aplicarán según la gravedad de las faltas, serán las previstas en la normativa vigente que establezca el régimen disciplinario de servidores municipales.

La detección de actos de corrupción cometidos por servidores o funcionarios municipales que intervienen en el proceso, será sancionada administrativamente sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda existir, para lo que Gestión de Talento Humano y Sindicatura enviará el caso si considera que existen elementos, a las autoridades competentes.

## **DISPOSICIONES GENERALES**

**DISPOSICIÓN GENERAL PRIMERA.-** Con la finalidad de cumplir con los objetivos de la presente resolución, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba destinará los recursos suficientes financieros, físicos y humanos, para la creación e implementación del Sistema informático de consulta de trámites ciudadanos del GADMR.

**DISPOSICIÓN GENERAL SEGUNDA.-** Todos los servidores y servidoras que intervienen en los procesos descritos en la presente resolución deberán realizar el foliado de hojas según las normas de archivo documental.

**DISPOSICIÓN GENERAL TERCERA.-** El archivo deberá ser condensado en cada unidad por el servidor responsable; por consiguiente, se prohíbe expresamente la constitución paralela de expedientes para uso personal.

**DISPOSICIÓN GENERAL CUARTA.-** Todos los documentos que se indican en esta norma no tendrán validez si no cuentan con la firma física o electrónica del servidor o funcionario responsable.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**DISPOSICIÓN PRIMERA.-** Se establece un plazo de 90 días a partir de la vigencia de la presente resolución para la implementación del Sistema informático de consulta de trámites ciudadanos del GADMR.

**DISPOSICIÓN SEGUNDA.-** La Dirección de Gestión de Talento Humano organizará capacitaciones a los servidores y funcionarios municipales así como a ciudadanos sobre el uso y manejo del Sistema informático de consulta de trámites ciudadanos del GADMR.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Deróguense todas las resoluciones que sobre la materia hayan sido expedidas con anterioridad a la expedición de la presente.

**VIGENCIA.-** La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su sanción.

## CONCLUSIONES

- Con base en el análisis documental, teórico y práctico que se realizó, se concluye que la ausencia de un sistema institucionalizado de procesos de gestión documental de los trámites que ingresan a la Comisión de Ordenamiento Territorial representa una dificultad grande para la gestión eficiente de la mencionada Comisión, produciendo retardo en el despacho de los trámites y por ende malestar en los usuarios.
- De la investigación teórica documental realizada se concluye que la satisfacción del usuario de la administración pública (ciudadano) representa un indicador principal sobre la confianza que desarrolla la ciudadanía sobre el gobierno local.
- De la aplicación de encuestas y entrevistas, se concluye que el despacho célere de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial del GADMR principalmente se ve afectado en Sindicatura y Gestión de Ordenamiento Territorial.
- De acuerdo a las cifras presentadas en los resultados de las encuestas, así como del análisis teórico desarrollado se concluye que la propuesta de un sistema de procesos respecto a la gestión documental de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial del GADMR, a través de flujogramas y propuesta normativa de tiempos y funciones, aportará significativamente a la eficiencia de la Comisión indicada y por ende a la credibilidad en la administración pública.

## RECOMENDACIONES

- Respecto de la primera y cuarta conclusión se sugiere acoger e implementar la propuesta que desarrolla la presente investigación como sistema de procesos de gestión documental, a través de la aprobación por Concejo Municipal de la norma desarrollada.
- Respecto de la tercera y cuarta conclusión se recomienda que el GADMR establezca una plataforma virtual de evaluaciones de desempeño del personal que interviene en los procesos donde los usuarios se involucran directamente, donde consten cuestionarios de evaluación sobre la percepción del usuario respecto a la atención brindada. Los resultados de estos se sugiere consten en las fichas de evaluación del desempeño para efectos de escalafón administrativo.
- Se recomienda priorizar la creación e implementación del sistema informático de consulta de trámites ciudadanos y de notificación por correo electrónico institución-ciudadanía, donde se informe al usuario el estado de los trámites vía electrónica, con el fin de optimizar tiempo, recursos y brindar mejor atención ciudadana.
- Aplicar el desarrollo del trabajo de investigación como marco referencial para otras dependencias municipales, en cuanto a la tramitología y gestión documental.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional (2016). *Código Civil*. Recuperado de: [http://www.logrono.gob.ec/wp-content/uploads/2016/06/codigo\\_civil.pdf](http://www.logrono.gob.ec/wp-content/uploads/2016/06/codigo_civil.pdf)
- Asamblea Nacional. (2012). *Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización*. Recuperado de: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf).
- Asamblea Nacional (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*. Quito: Registro Oficial A.N.
- Asamblea Nacional (2010). *Ley Orgánica del Servicio Público*. Quito: Registro Oficial A.N.
- Asamblea Nacional (2012). *Código Orgánico Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial A.N.
- Avila, R. (2008). *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Barnes, J. (1993). *El Procedimiento Administrativo en el Derecho comparado*. Madrid: Civitas.
- Berns, L. (1996). *El Estado de naturaleza como condición prepolítica. Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carbonell, M. (2012). *Los orígenes del estado constitucional*. Lima: Iusticia S.A.C.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la Republica del Ecuador*. Quito: Corporacion de Estudios y Publicaciones A.N.
- Así Hablamos (2008). *Definición de Oligarca*. Recuperado de: <http://www.asihablamos.com/word/palabra/Oligarca.php>
- Durán, A. (2013). *Constitución y Constitucionalismo*. Quito: Derecho Ecu.
- Dussel, E. (2013). *Meditaciones anticartesianas en La filosofía de la liberación hoy*. México: UNAM.
- Echeverría, B. (2000). *La modernidad de lo barroco*. México: Era.
- Escobar, I. (1998). *Manual de Derecho Constitucional*. Managua: Hispamer.
- Ferrajoli, L. (2011). *Del Estado Constitucional al neo constitucionalismo*. México: Edilex S.A.
- Folly, F. (2007). *Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Ensayos sobre Políticas Públicas* Bogotá: Universidad de Externado de Colombia.

- Fraga, G. (1939). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa Hermanos y Cia.
- Garrido, F. (1987). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.
- Helena, A. (2015). *Etimologías*. Recuperado de: [etimologias.com/etimologias.matrimonio](http://etimologias.com/etimologias.matrimonio)
- Hinestrosa, R. (2007). *Prefacio. Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad de Externado de Colombia.
- Hobbes, T. (1940). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jaramillo, H. (2005). *Derecho Administrativo*. Recuperado de: <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoadministrativo/2005/11/24/la-administracion-publica>.
- Junta de Andalucía (2010). *Gestión Documental. Digitalización de la Información y Gestión Documental*. Recuperado de: <http://repositorio.utm.edu.ec/bitstream/123456789/1188/1/archivos-administrativos.pdf>
- Kelsen, H. (2009). *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lares, T. (1978). *Lecciones de Derecho Administrativo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Locke, J. (2003). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Porrúa.
- López, A. (1986). *La lucha por los ayuntamientos una utopía viable*. México: Siglo XXI.
- Manchego, J. P. (2012). *Orígenes del estado constitucional*. Lima: Iusticia S.A.C.
- Marx, K. (1867). *Crítica al Programa de Gotha*. Madrid: Comares.
- Méndez, E., & Lloret, M. (2007). *Análisis territorial del desarrollo humano en Cuba. Formas de descentralización. Análisis territorial del desarrollo humano en Cuba*. La Habana: Eumed
- Montesquieu, C. (2002). *El espíritu de las leyes*. Madrid: Istmo.
- Morón, J. (1997). *Derecho procesal administrativo*. Lima: Página Blanca.
- Nadel, S. (1996). *Teoría de la estructura social*. Madrid: Guadarrama.
- Niebel, B. (2004). *Ingeniería Industrial, Métodos estándares y diseño del trabajo*. México: Ediciones. Alfaomega.
- Organización de las Naciones Unidas. (1972). *Aspectos administrativos de la urbanización*. New York: O.N.U.

- Rials, S. (2012). *Textos políticos franceses. Origenes del Estado Constitucional*. Lima: Iusticia S.A.C.
- Rousseau, J. (1999). *Contrato Social o principios de derecho político*. México: Edamex.
- Santamaría, J. (2000). *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Sartre, J. (1981). *La Puta Respetuosa*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schavelzon, S. (2015). *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir*. Quito: Abya Yala.
- Secaira, P. (2008). *Derecho Administrativo*. Loja: UTPL.
- Traverso, E. (2007). *Historia y Memoria*. Buenos Aires: Paidós.
- Viteri, J. (2008). *Democracia Sustancia sus Elementos y Conflictos en la Práctica*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Viveiros, E. (2011). *Posfácio: O intempestivo, ainda. Arqueología da violencia: pesquisas de antropología política*. Sao Paulo: CosacNaify.
- Weber, M. (1905). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zavala, J. (1999). *Derecho Constitucional Tomo I*. Quito: Edino.
- Zavala, J. (2003). *Introducción al Derecho Administrativo*. Quito: Edino.

# ANEXOS



Urbanizaciones ( )

Levantamiento de hipoteca y escrituración individual ( )

Bienes mostrancos ( )

Subdivisión especial ( )

Partición ( )

4.-¿Usted conoce los pasos que sigue el proceso de su trámite y quienes son los responsables?

SI ( )

NO ( )

5.-¿De qué forma el Municipio de Riobamba le da información de su trámite?

Consulta presencial ( ) Sistema informativo electrónico ( ) No recibe información ( )

6.-¿Conoce usted que instancias del Municipio intervienen en el proceso de su trámite?

SI ( )

NO ( )

Describalas: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

7.- ¿Desde el ingreso de su trámite cuanto tiempo aproximado demora en llegar con los informes técnico y jurídico a la Comisión de Ordenamiento Territorial?

2 semanas ( ) 1 mes( ) más de un mes ( ) más de seis meses ( )

8.- ¿En qué Dirección departamental o instancia municipal considera que se atasca el proceso de su trámite?

Ventanilla única ( ) Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial ( )

Dirección de Sindicatura ( ) Comisión de Ordenamiento Territorial ( )

Concejo Municipal ( ) Alcaldía ( ) Registro de la propiedad ( )

9. ¿Cómo calificaría la atención que le dan en Secretaría de la Comisión de Ordenamiento Territorial?

Buena ( ) Regular ( ) Mala ( )

10.- ¿Considera usted que la atención celeré en los trámites o la demora de estos influye en la confianza suya en la administración actual del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba?

Si influye ( ) No influye ( )

11.- ¿Considera usted que un sistema de procesos documental mejoraría la gestión de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial?

SI ( ) NO ( )

**¡GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!**

Anexo 2: Encuesta dirigida a los señores Concejales que forman parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial y Vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba.



**ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO**  
**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**  
**INGENIERÍA EN GESTIÓN DE GOBIERNOS SECCIONALES**

Encuesta dirigida a los señores Concejales que forman parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba.

**OBJETIVO:**

- Conocer la percepción de los Concejales respecto a la organización y tratamiento de los trámites que se siguen en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba y son aprobados por la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda.

**INDICACIONES:** Sirvase contestar el presente cuestionario con la verdad. Marque con una X lo que Usted crea conveniente.

1.- En calidad de Concejal miembro de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del GADMR ¿qué rol cumple en el proceso de los trámites que ingresan a dicha comisión?

Revisión técnica y jurídica de los expedientes ( )

Revisión de informes técnicos y jurídicos de los servidores ( )

Aprobación u observación a los trámites con base en los informes técnicos y jurídicos de los servidores responsables ( )

2.- ¿Qué trámites de los siguientes son lo más frecuentes en la Comisión de Ordenamiento Territorial? (señale 2)

Proyectos especiales de propiedad horizontal ( )

Urbanizaciones ( )

Levantamiento de hipoteca y escrituración individual ( )

Bienes mostrencos ( )

Subdivisión especial ( )

Partición ( )

3.- ¿Qué criterios observa usted para dar su voto de aprobación de un trámite? (señale 2)

Legalidad del acto ( )

Procedencia técnica ( )

Respeto a las normas vigentes ( )

Competencia ( )

Concordancia y coherencia de los informes jurídicos y técnicos ( )

4.-En el marco de sus funciones, cuando recibe a usuarios de trámites de la Comisión de Ordenamiento Territorial, ¿cuáles son las principales inquietudes que manifiestan? (señale 2)

Demora en los informes técnicos y jurídicos ( )

Discrecionalidad de los servidores que realizan los informes técnicos o jurídicos ( )

Demora en el despacho del trámite desde que ingresa a la Comisión de Ordenamiento Territorial( )

Falta de un sistema institucionalizado de información permanente al usuario ( )

Errores en los informes técnicos o jurídicos de Sindicatura y Ordenamiento Territorial ( )

5.- Las inquietudes e inconformidades que manifiestan los usuarios ¿cree que afectan a la credibilidad de la gestión de la administración municipal?

SI ( ) NO ( )

6.- ¿Considera usted que los servidores que intervienen en los procesos de aprobación de trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial, tienen definidas sus funciones, las conocen y ejecutan?

SI ( ) NO ( )

¿Por qué? \_\_\_\_\_

7.-¿Cuál cree usted que es el principal nudo crítico que atraviesan los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial y dificultan la gestión suya en esta área?

Retardo del despacho de informes requeridos para los trámites ( )

Errores de los servidores que emiten los informes técnicos y jurídicos ( )

Desconocimiento de funciones de los servidores que intervienen en los procesos ( )

8. ¿Qué fortalezas considera usted que tiene la Comisión de Ordenamiento Territorial?

Sesiones periódicas de la Comisión ( )

Conocimiento técnico de los miembros de la Comisión ( )

Informes técnicos y jurídicos con motivación y sustento necesarios ( )

9.- ¿Qué tiempo aproximado desde que ingresan los trámites a la Comisión de Ordenamiento Territorial (con informes técnicos y jurídicos) se tardan en tener resolución de dicha Comisión?

De 1 a 2 semanas ( ) más de un mes ( ) más de seis meses ( )

10.- ¿Considera usted que la propuesta de un sistema de procesos documentales mejoraría la gestión de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial?

SI ( ) NO ( )

**¡GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!**

Anexo 3: Encuesta dirigida a los servidores municipales que intervienen en el proceso de aprobación de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba.



**ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO**  
**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**  
**INGENIERÍA EN GESTIÓN DE GOBIERNOS SECCIONALES**

Encuesta dirigida a las y los servidores municipales que intervienen en el proceso de aprobación de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba.

**OBJETIVO:**

- Conocer la percepción de las y los servidores municipales respecto a la organización y tratamiento de los trámites que se siguen en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Riobamba y son aprobados por la Comisión de Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda.

**INDICACIONES:** Sirvase contestar el presente cuestionario con la verdad. Marque con una X lo que Usted crea conveniente.

**1.- ¿Cuál de las siguientes funciones cumple usted en el proceso de trámites que ingresan a la Comisión de Ordenamiento Territorial?**

Elaboración de informes jurídicos de los expedientes (Abogado/a) ( )

4.- ¿Cuántos trámites mensuales conoce usted en promedio?

Menos de diez ( )

De diez a veinte ( )

Más de veinte ( )

5.- ¿Los usuarios de trámites que conoce la Comisión de O.T. presentan inquietudes e inconformidades respecto a los procesos?

SI ( ) NO ( )

5.1. Si su respuesta es positiva: ¿cree que afectan a la credibilidad de la gestión de la administración municipal?

SI ( ) NO ( )

6.- ¿Las funciones que usted debe desempeñar respecto a los trámites que ingresan a la Comisión de Ordenamiento Territorial se encuentran definidas en un instrumento legal, las conoce y ejecuta?

SI ( ) NO ( )

¿Por qué? \_\_\_\_\_

Informe técnico:

Informe jurídico:

**7.- ¿Cuál cree usted que es el principal nudo crítico que atraviesan los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial y dificultan la gestión suya en esta área?**

Confusión en cuanto a la definición de normativa y políticas institucionales ( )

Ausencia de un sistema institucionalizado de procesos para la gestión documental ( )

Desconocimiento de funciones de quienes intervienen en los procesos y por ende retardo en el despacho de informes requeridos ( )

**8.- ¿Qué tiempo en promedio desde que ingresan los trámites a su dependencia demoran hasta enviar el trámite a la Comisión de Ordenamiento Territorial?**

De 1 a 2 semanas ( )    más de un mes ( )    más de seis meses ( )

**9.- ¿Cómo considera a su función en la escala siguiente?:**

Obligatoria para el progreso del trámite ( )

Medianamente importante para el progreso del trámite ( )

No importante para el progreso del trámite ( )

**10.- ¿Existe un sistema de procesos institucionalizado que aporte al mejoramiento de la gestión documental de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial en el GADMR?**

SI ( )    NO ( )

Si su respuesta es negativa conteste:

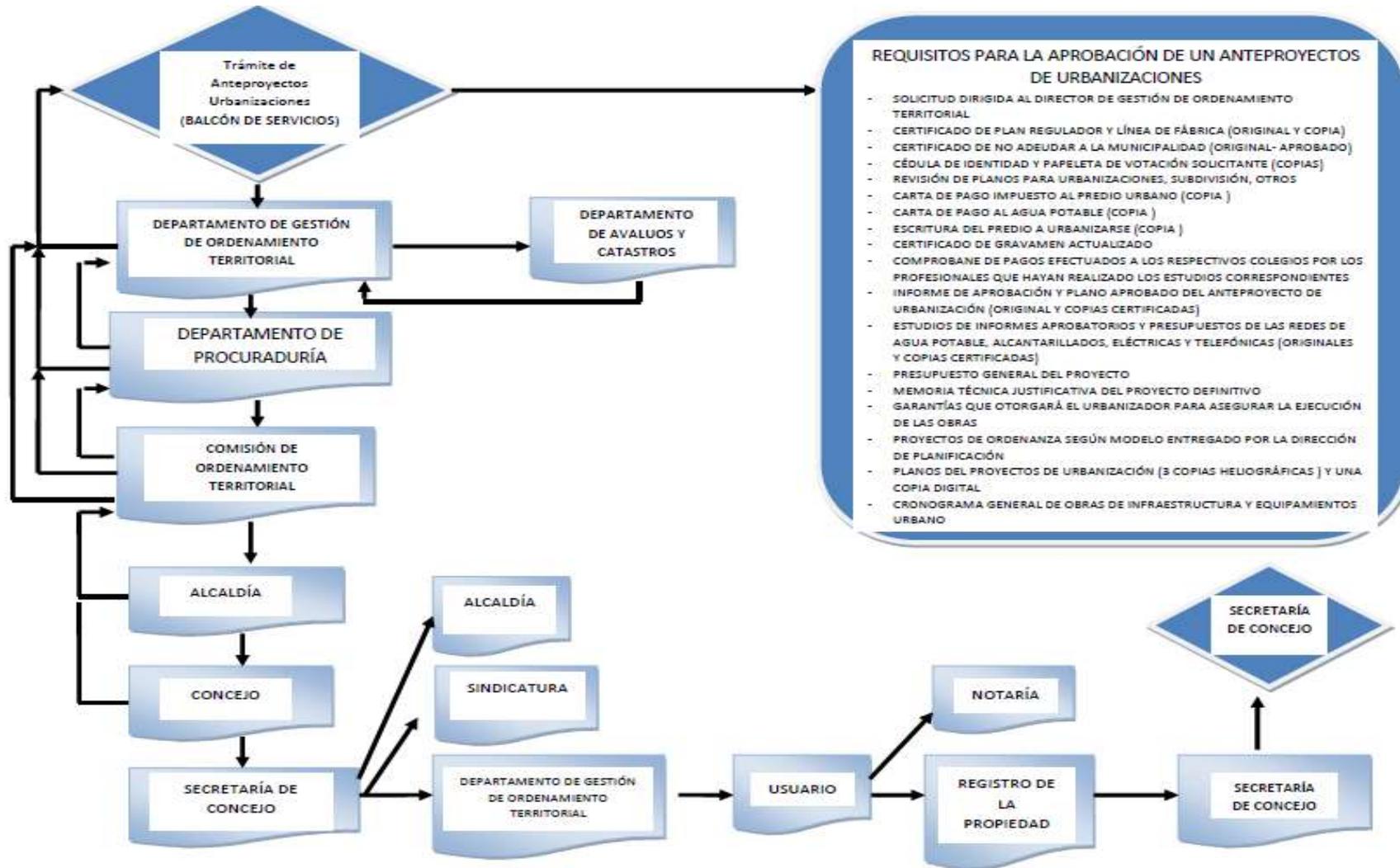
**10.1.- ¿Considera usted que la propuesta de un sistema de procesos documentales mejoraría la gestión de los trámites que conoce la Comisión de Ordenamiento Territorial?**

SI ( )

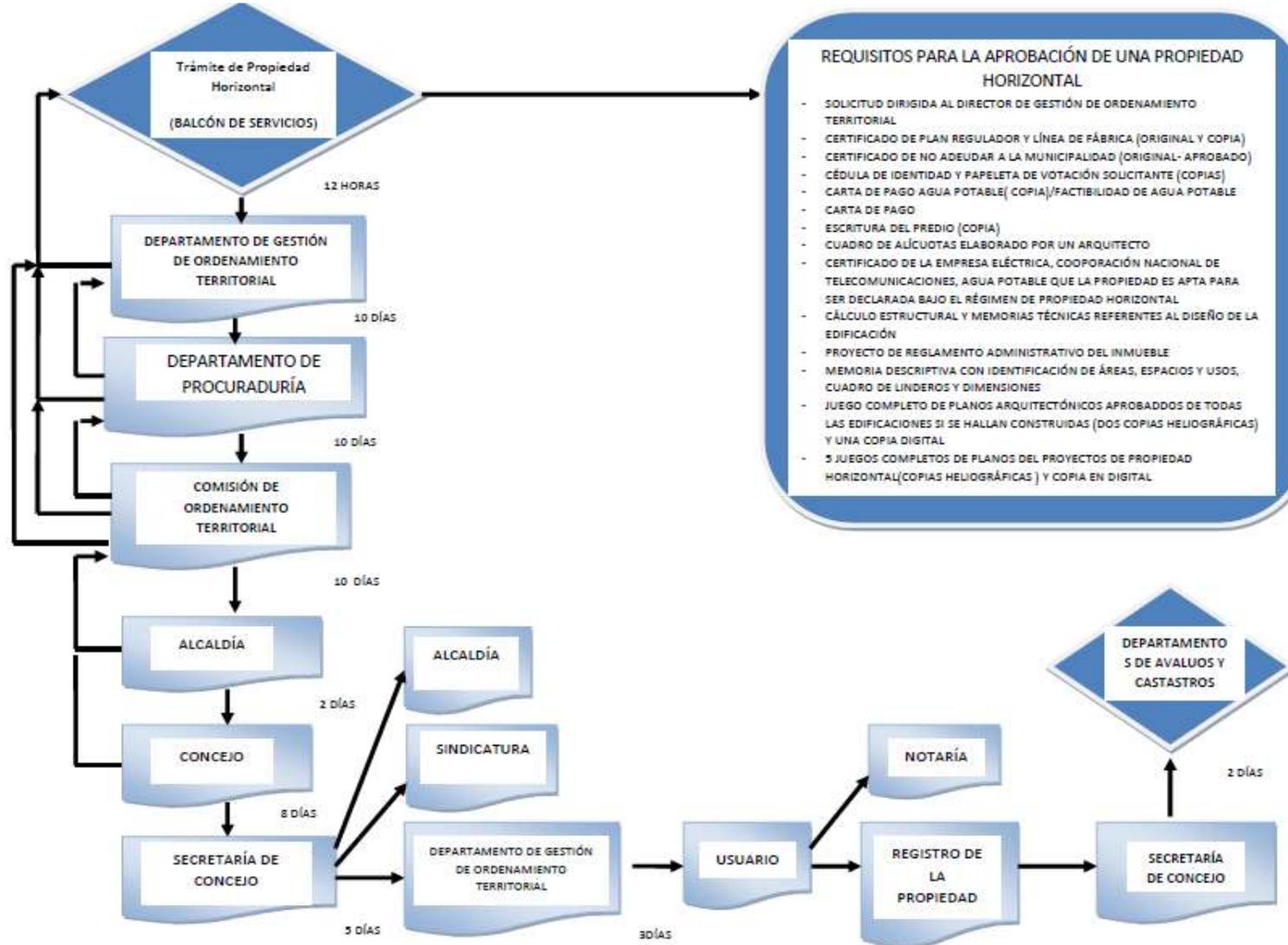
NO ( )

**¡GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!**

Anexo 4: Flujogramas de trámites de ordenamiento territorial del GADMR



Anexo 5: Trámite de Subdivisión Predial



Anexo 6: Trámite de Propiedad Horizontal

