

Derecho Municipal

MUNICIPIO y PODER

Dr. Miguel Hernández Terán

El fortalecimiento de la gestión local es en el Ecuador y, en términos generales, en parte del Derecho Comparado, una constante que se nutre de la necesidad de lograr resultados eficaces y eficientes a nivel local; ello justamente por las progresivas dificultades y limitaciones de gestión que suelen tener los gobiernos centrales, nacidas de la mayor crudeza de los avatares políticos a nivel central, de la gran cantidad de actores que quieren intervenir en los asuntos nacionales, entre otros factores, pero esencialmente por lo racional que es desde el punto de vista de la gobernabilidad y de la prestación de servicios públicos el que el servicio público, la atención de las necesidades de la comunidad, los cumpla quien conoce en detalle la problemática de la ciudad y del Cantón, es decir, los Municipios.

La existencia y el fortalecimiento de los Municipios, y con ellos de su capacidad de gestión, obedecen al concepto descentralización. La eficacia y la eficiencia de dicha gestión son un camino necesario, insustituible, en la medida en que la eficacia mira a los resultados y la eficiencia a esos resultados pero en relación con el costo y el tiempo.

El rol que corresponde a los Municipios en un Estado depende estrictamente de las competencias que a él le asignen la Constitución Política y las Leyes. La evolución histórica de los Municipios prueba contundentemente que no existe un patrón general en cuanto a competencias municipales. Lo que sí es una constante al menos en el presente siglo es la necesidad de la autonomía municipal. Concepto que también depende del contenido e intensidad que le atribuyan la Constitución y las Leyes. Ese contenido unas veces es expresamente detallado, como ocurre en la Carta Política venezolana, y otras veces es implícito. En el Ecuador tenemos un sistema mixto.

José de Vicente Carda en su obra "La autonomía local: un estudio a través de la Constitución, la Jurisprudencia y el Derecho Comparado" destaca que "hasta finales del siglo XIX no hallamos totalmente perfilada una elaboración jurídica de la descentralización administrativa, correspondiendo a Hauriou¹ culminar el proceso histórico de formación de esta noción, iniciando así lo que se va a considerar como la " concepción clásica de la descentralización administrativa". Dicha doctrina significa el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de Corporaciones territoriales secundarias con personalidad jurídica distinta de la del Estado, que administran, mediante órganos electos, sus propios asuntos, y que están sometidas al control tutela de la Administración del Estado".

La definición de Hauriou que cita el autor de la referencia es la siguiente:

"es una manera de ser del Estado, caracterizada por el hecho de que éste se organiza en un cierto número de personas administrativas, que gozan de los derechos del poder público y que aseguran el funcionamiento de los servicios".

Cabe precisar que esa tutela estatal se refiere, en el caso del Ecuador, esencialmente a una cuestión jurídica, en el sentido de que ni la gestión ni la normativa municipales pueden estar por encima de los mandatos de la Constitución Política de la República y de las Leyes, y como tales no pueden afectar ilegítimamente los derechos de las personas. La legislación ecuatoriana progresivamente ha desarrollado una noción de autonomía municipal que aleja la interferencia del *gobierno central* en la gestión de los Municipios. Y recientemente, con la expedición de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, publicada en el suplemento del Registro Oficial No 429 del 27 de septiembre de 2004, esa tendencia llega a su máxima expresión. Bien entendido que a título de autonomía no se puede quebrar el Estado Social de Derecho, pues no hay autonomía que pueda habilitar la violación de los derechos fundamentales. El concepto autonomía municipal es un concepto constitucional con tradición histórica, pero esa autonomía, aunque de génesis constitucional, tiene los límites que la misma Constitución y las Leyes pueden establecer. Piénsese que los Municipios como instituciones que son del Estado han nacido y se han fortalecido para que cumplan su rol

¹ Granada, 2002. Unión Iberoamericana de Municipalistas, páginas 41 y 42

de servir al ciudadano, de darle bienestar, de lograr el bien común local; e incluso para hacerlo tiene capacidad para expropiar bienes de propiedad privada, previa "justa valoración, pago e indemnización", tal cual lo señala el artículo 33 de la Constitución Política.

Germán J. Bidart Campos en el prólogo de la obra "El derecho municipal en la Constitución vigente" de Néstor Osvaldo Losa² destaca, entre otros, que "La primera participación en el bienestar general tiene lugar en el municipio, grande o pequeño, urbano o rural". El autor de la obra prologada subraya por su parte (páginas 23 y 24 de la obra citada) que "el verdadero objetivo de los municipios fue y será la atención de los vecinos, su convivencia y su mejoramiento de calidad de vida. Todos vivimos y trabajamos en municipios, todos debemos participar en su gestión y exigir buenos gobiernos".

En nuestro concepto, con cualesquiera palabras que se defina el rol institucional del Estado, en el fondo éste procura el bien común general, y el Municipio el bien común local; y parece lógico y fácil comprender que el bien común general se construye de una manera más segura y sólida a través del bien común local.

Ahora bien, esos nobles propósitos de bien común general y local se pueden lograr a través de una gestión cuyo marco de actuación lo definen la Constitución Política y la Leyes; y en el caso de los Municipios también las ordenanzas, normativas éstas que tienen de común con las Leyes su fuerza obligatoria, pero referida al ámbito de la competencia territorial de los Municipios. En otras palabras, la trascendencia de la gestión, local y central, no alcanza para justificar que las acciones vayan más allá del marco jurídico vigente, bien entendido que ello no es incompatible con las nuevas tendencias del Derecho Público que recogen las Leyes y de la aplicación de los principios generales del Derecho, y del Derecho Administrativo, entre otros, en la solución de las situaciones que se presenten en la gestión pública. Ello es así porque lo que caracteriza al Estado de Derecho es la existencia de marcos jurídicos que regulan las relaciones entre los diversos sujetos de Derecho y también del Estado y de las instituciones que lo conforman con los particulares, llamados administrados, definiendo no sólo las fronteras o límites de actuación de los sujetos de Derecho sino también los límites de su propia actuación. Es

² Editorial Ábaco de Rodolfo Depalrna. Buenos Aires, página 11

decir, el Estado regula a la sociedad en su conjunto y se regula a sí mismo. Los miembros de la sociedad pueden hacer todo lo que no está prohibido por el ordenamiento jurídico, y el Estado y sus instituciones sólo pueden hacer lo que el ordenamiento jurídico les habilita hacer.

Pero el Estado de Derecho no se caracteriza sólo por la existencia del Derecho, de la legislación que lo contiene, sino por su efectivo cumplimiento, y para ello ha establecido controles, de los cuales nos interesa destacar los controles de constitucionalidad y de legalidad, que en definitiva se traducen en auscultar el cumplimiento efectivo de la Constitución Política y de las Leyes de la República, y consiguientemente, en caso de que se detecte violación definir jurídicamente las consecuencias de ello. En el Estado de Derecho todo es control: jurídico, político, social, etc.; por eso Luis Carlos SÁCHICA, uno de los grandes constitucionalistas colombianos, habla de que el Estado de Derecho es un sistema institucionalizado de controles.

Ese cumplimiento efectivo, real, del ordenamiento jurídico en su conjunto, es materia que no interesa sólo a los particulares en sus relaciones personales, interesa también al Estado y a sus instituciones, y entre ellas al Municipio. Es interés y competencia del Estado velar porque la institucionalidad pública cumpla el ordenamiento jurídico que le sea exigible, y es también interés y competencia del Estado velar porque los particulares cumplan el ordenamiento jurídico que les sea exigible. Y en el caso de los Municipios, al estar dotados constitucional y legalmente de competencia para dictar ordenanzas, esto es normas jurídicas de vigencia en el Cantón al que pertenece el respectivo Municipio, y que son construidas en términos conceptuales abiertos, con el propósito de lograr el bien común local, es su interés y competencia velar porque sus propias normas se cumplan por los destinatarios de las mismas. Les debe corresponder a los Municipios, pues, cumplir y hacer cumplir las ordenanzas municipales. Decimos cumplir porque también las ordenanzas señalan y pueden señalar acciones a cargo de los Municipios. La facultad legislativa cantonal, al igual que la provincial, se encuentra establecida en el artículo 228 párrafo segundo de la Constitución Política³

³ Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

y es particularmente respetada en el artículo 141 numeral 3 de la misma Carta política⁴

Con lo anterior hemos querido representar dos aspectos: la subordinación al ordenamiento jurídico tanto del Estado y sus instituciones, y dentro de ellas de los Municipios⁵, como de los particulares tanto en sus relaciones entre sí como en su relación con las instituciones del Estado, y particularmente con los Municipios. Es decir, la institucionalidad pública y los particulares tienen de común el respeto al ordenamiento jurídico del Estado. El segundo aspecto es la necesidad de que los Municipios hagan cumplir a los llamados vecinos del Cantón las normas que éstos deben respetar, pero referidas al ámbito municipal o con incidencia en el ámbito municipal.

Es claro entonces que el respeto al ordenamiento jurídico estatal constituye cuestión de interés común para gobernantes y gobernados. Ello quiere decir que la seguridad jurídica, si bien es definida como una de las garantías ciudadanas en el artículo 23 numeral 26 de la Carta Política del Ecuador, beneficia al Estado. Es decir, el Estado garantiza la seguridad jurídica, pero también puede ser beneficiario o víctima de ella en tanto se respete o irrespete el ordenamiento jurídico estatal o reconocido por éste con eficacia jurídica. Para nosotros, la seguridad jurídica es la confianza o seguridad en la eficacia material y jurídica del ordenamiento jurídico vigente, sea estatal o reconocido por el Estado con eficacia jurídica.

⁴ ?Art. 141. - Se requerirá de la expedición de una ley para las materias siguientes:
3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución confiere a los organismos del régimen seccional autónomo."

⁵ Las instituciones del Estado son, al tenor del artículo 118 de la Constitución Política, las siguientes:

'Art. 118.- Son instituciones del Estado:

1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

2. Los organismos electorales.

3. Los organismos de control y regulación.

4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.

5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Estos organismos y entidades integran el sector público."

El segundo aspecto que destacamos, esto es la necesidad de que los Municipios hagan cumplir las normas locales es materia que ha dado lugar a un desarrollo doctrinario importante, particularmente en Argentina, en el sentido de que debe haber una administración de justicia, un Poder Judicial Municipal. Cuestión que por su profundidad no podemos abordar en el presente artículo pero que podemos desarrollar en otro trabajo. Néstor Osvaldo Losa, en la página 24 de la obra que de él hemos citado apunta: "*El vecino quiere paz* y ello se logra por la ley y su efectiva aplicación. No existe poder de policía municipal sin magistrados que lo hagan efectivo y real. El plexo jurídico es útil, si se aplica; es bueno, si sus resultados se cumplen. De nada valen normas coercitivas si nadie las hace cumplir o las aplica a los casos concretos con eficiencia y celeridad. El progreso de la sociedad, de la ciudad y sus alrededores está vinculado a .buenas normas y mejores intérpretes letrados, experimentados, imparciales y capacitados funcionalmente... Para mejorar nuestras conductas se requiere buena educación y rápida e independiente justicia. Sin esos valores, difícil es convivir y complicado progresar".

El mismo autor, en la página 77 de su obra cita que:

"En numerosos estados que componen los Estados Unidos de América, y con más notoriedad en California, existen Cortes municipales que no solo limitan su accionar a la temática municipal, sino que también operan dentro del ámbito local para resolver pequeñas causas en juicio oral y público. Algunos estados de Brasil tienen Justicia de pequeñas causas y en el ámbito local e igual tendencia lleva Méjico. Algunos Estados mejicanos admiten la Justicia Municipal como "juzgados calificadores" y otros los denominan "Tribunales sancionadores". Donde no existen, la tarea judicial la cumplen los Presidentes Municipales o los Secretarios de Ayuntamiento, que son autoridades políticas. Los juzgados mencionados son propuestos por juristas para aquellos ayuntamientos que aún no los poseen-

En el Ecuador no hemos escuchado propuestas de creación de un Poder Judicial Municipal. Pero es del caso precisar que la Ley Orgánica de Régimen Municipal define en materia de justicia y policía a la administración municipal, entre otros, lo siguiente: "a) Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas y reglamentos municipales"; "g) Aplicar las sanciones previstas en esta Ley, las que serán impuestas por los comisarios, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de

Procedimiento Penal, para el juzgamiento de las contravenciones"; "h) Poner a los infractores a órdenes de los Comisarios"; " i) Investigar y esclarecer las infracciones en materias municipales perpetradas en el cantón".

Ahora bien, expuesta como ha sido la necesidad de la subordinación a la Constitución y a las Leyes de la República es necesario ocuparnos del Derecho Positivo. En efecto, en el Ecuador el Municipio *"es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción"*, al tenor del Art. 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

A tan clara y omnicomprendensiva definición, en la que se destacan: la subordinación de la institución municipal al ordenamiento jurídico constitucional estatal, su autonomía y su amplia finalidad, la Ley de Régimen Municipal acompaña, ya incluidas las últimas reformas a la Ley de Régimen, publicadas en el suplemento del Registro Oficial No. 429 del 27 de septiembre de 2004, una delimitación de fines esenciales municipales de potente contenido material y jurídico que traslucen un muy amplio campo de acción municipal, y por consiguiente de Poder. En efecto, el artículo 12 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal dice:

"Art. 12.- A la Municipalidad le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos.

Los fines esenciales del Municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes:

1. Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; y,
3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación;

4. Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción"

Como se puede corroborar, la orientación de la competencia municipal es amplísima. El numeral 4 fue agregado por el Art. 3 de la Ley Reformatoria últimamente citada, y el bienestar "social" fue agregado mediante una Ley que se publicó en el Registro Oficial 116 del 2 de Julio de 2003.

Siendo tan claros los fines esenciales del Municipio el criterio de interpretación jurídica que corresponderá aplicar por regla general cuando se susciten discusiones sobre competencias municipales, sin duda alguna será el criterio finalista.

La atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción se cumplen, entre otros, a través de las funciones primordiales que define el artículo 15 de la misma Ley, funciones a las cuales, a través de la Ley que hemos citado del 27 de septiembre de 2004, se han incorporado 10. De todas ellas destacamos las siguientes funciones primordiales:

"1.- Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado (que no rige en el Cantón Guayaquil, por la expedición de la Ley que atribuyó, en dicho Cantón, tal competencia al Gobierno Central);

2.- Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;

3.- Recolección, procesamiento o utilización de residuos; 4.- Dotación y mantenimiento del alumbrado público;" "13ª. Planificación del desarrollo cantonal;"

"16ª. Promover y apoyar el desarrollo cultural, artístico, deportivo y de recreación, para lo cual podrá coordinar con instituciones públicas o privadas afines;

17ª. Prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines;

18ª. Contribuir al fomento de la actividad productiva y su comercialización, a través de programas de apoyo a actividades como la artesanía, microempresarias y productoras de la pequeña industria entre

otros, en coordinación con organismos nacionales, regionales, provinciales y parroquiales."

Cabe destacar que el artículo 4 de la Ley Reformatoria que hemos citado varias veces habilita expresamente a las Municipalidades para que puedan participar en la conformación de entidades privadas, sin fines de lucro, individualmente o mancomunadas con otras Municipalidades o entidades del sector público. Asimismo debemos destacar que la referida Ley Reformatoria, en el mismo artículo, pero en el párrafo segundo, atribuye imperativamente a las Municipalidades la competencia de regular y controlar las obras o servicios públicos, a fin de garantizar su eficiencia, eficacia y oportunidad. Además deben facilitar y promover el control social. Esto último concuerda con el artículo 237 de la Carta Política, que dice que *la Ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.*

Ahora bien, el respeto que el ordenamiento jurídico estatal ha establecido al rol institucional de los Municipios es patente y poderoso. En efecto, partamos del hecho cierto de la definición del artículo 228 de la Carta Fundamental, que establece en el párrafo segundo que: "Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras". El respeto a esa facultad legislativa consta en el artículo 141 numeral 3 de la Carta Política, que consagra que se requerirá de la expedición de una Ley para "Crear, modificar o suprimir tributos, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución confiere a los organismos del régimen seccional autónomo", que como se sabe, son los Municipios, los Consejos Provinciales y las Juntas Parroquiales. Otra expresión legislativa restrictiva respecto de los recién referidos entes se encuentra en el mismo artículo 141 numeral 4, que contundentemente señala que se requerirá de la expedición de una Ley para "*Atribuir deberes o cargas a los organismos del régimen seccional autónomo*".

Desde el punto de vista de la Ley, ésta ha consagrado restricciones durísimas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En efecto, el artículo 17 de la Ley de la materia, luego de ratificar el carácter autónomo de las Municipalidades confirma que "Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna Función del Estado ni

autoridad extraña a la Municipalidad podrá interferir en su administración propia ... ".6

Las fortalezas municipales, con la última Ley Reformatoria, también pasan por el campo de la planificación. En efecto, según el sexto artículo innumerado del nuevo contenido del Capítulo IV, Título 1, "... los planes cantonales servirán de insumo obligatorio para los planes provinciales y nacional de desarrollo..." Y aún más, "La formulación de planes de desarrollo y planes reguladores de desarrollo urbano será obligatoria para las municipalidades...", según el artículo 32 de la Ley Reformatoria.

Dicho en otras palabras, las fortalezas municipales incluyen acciones y abstenciones que consolidan una autonomía que se ha tornado en particularmente poderosa. Como se sabe, es un dogma universal del municipalismo la llamada autonomía. Su contenido varía dependiendo del trato que le dé el ordenamiento jurídico de cada país. Muchas veces ocurre que es un enunciado cuya noción se construye implícitamente, pero ocurre también que en ocasiones los legisladores detallan específicamente en qué consisten las acciones y abstenciones que la

6 El artículo continúa especificando prohibiciones especiales, entre las que destacamos las siguientes: 2, 3, 4, 6, 8 11, 12.
"2. Derogar, reformar o suspender la ejecución de las ordenanzas, reglamentos, resoluciones o acuerdos de las autoridades municipales;
3. Impedir o retardar de cualquier modo la ejecución de obras, planes o programas municipales, imposibilitar su adopción o financiamiento. Incluso retardando la entrega oportuna y automática de recursos, así como encargar su ejecución a organismos extraños a la administración municipal respectiva.
En caso de incumplimiento, quien dispusiere el encargo podrá ser destituido de su cargo, sin perjuicio de las acciones legales a que hubiere lugar;
4. Privar al Municipio de alguno o parte de sus ingresos, así como hacer participar de ellos a otra entidad, sin resarcirle con otra renta equivalente en su cuantía, duración y rendimiento que razonablemente puede esperarse en el futuro;"
"6. Establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los tributos destinados al financiamiento de los organismos municipales;"
"8. Obligar a un Municipio a prestar o sostener servicios que no sean de estricto carácter municipal o que siéndolo, no los administre o no esté en condiciones de administrados;"
"11. Emitir dictámenes o informes respecto de ordenanzas tributarias, proyectos, planes de desarrollo, presupuestos, celebración de convenios y demás actividades de la municipalidad; salvo los informes que deben emitir los organismos de control, en temas relacionados con sus funciones, de conformidad con la ley de la materia.
Los organismos de control previstos en la Constitución Política de la República, a través de sus regionales o delegaciones des concentradas, ejercerán sus funciones en el ámbito de sus competencias, de conformidad con la ley;
12. Derogar tributos o modificados reduciéndolos u ordenar rebajas de las asignaciones que por ley les corresponden;"

estructuran. En Ecuador el artículo 17 de la Ley de Régimen Municipal precisa las prohibiciones que respecto de las Municipalidades tienen autoridades estatales. En Venezuela, que es tal vez el único país denominado "Estado democrático y social de Derecho y de Justicia", el artículo 168 de su Carta Política de 1999 establece lo que comprende la autonomía municipal:

"Artículo 168. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

1. La elección de sus autoridades.
2. La gestión de las materias de su competencia.
3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley."

Amén de lo anterior es digno de relevar el que en Venezuela existe una total principalización del rol municipal en el escenario público nacional, hasta el punto que el Art. 136 de la Carta Política de dicho hermano país define en su primer párrafo que:

"El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral" (Las negrillas son nuestras)

Por otro lado, la Ley Reformatoria de la Ley de Régimen Municipal, en materia de administración municipal confirmó la tendencia de fortalecer el rol del Alcalde como administrador municipal, aun cuando

⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela - 1999. Conforme a la Gaceta Oficial Nº 5.423 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000.

el Concejo Cantonal mantiene facultades que desde el punto de vista de la ciencia de la administración son administrativas, tales como la aprobación de los planes, programas y proyectos de desarrollo cantonal presentados por el Alcalde. A su vez la misma Ley-ratificó el rol de órgano de legislación municipal del Concejo Cantonal, precisando el primer artículo innumerado que sustituye al artículo 26 de la Ley de Régimen, por mandato del artículo 10 de dicha Ley Reformatoria que "El Gobierno con ton al estará a cargo del concejo municipal con facultades normativas cantonales, de planificación, consultivas y de fiscalización, presidido por el Alcalde, con voto dirimente"; definiendo el siguiente innumerado que: "El Alcalde es el representante legal de la municipalidad y responsable de la administración municipal; junto con el Procurador Síndico le representará judicial y extrajudicialmente".

Así como la planificación del desarrollo cantonal es una fortaleza y los planes cantonales son insumo obligatorio para el plan nacional de desarrollo, la total independencia en la formulación y aprobación de su presupuesto por parte de los Municipios es también una expresión relevante de autonomía, aunque ello no siempre fue así. En efecto, hasta antes de la expedición de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, publicada en el Registro Oficial NO.169 del 8 de Octubre de 1997, el llamado Consejo Nacional de Desarrollo tenía la competencia específica de aprobar los presupuestos de los Municipios del país, competencia que murió por el imperio de la referida Ley. El CONADE ya no existe. Ahora por mandato constitucional existe la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, que no sólo que no aprueba como ente gubernamental los presupuestos municipales, sino que al amparo del artículo 6 letra d) de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal que hemos citado varias veces, es especialmente prohibido: "Emitir dictámenes o informes respecto de ordenanzas tributarias, proyectos, planes de desarrollo, presupuestos, celebración de convenios y demás actividades de la municipalidad, salvo los informes que deben emitir los organismos de control, en temas relacionados con sus funciones, de conformidad con la ley de la materia"

La tutela de las fortalezas municipales llega en el marco jurídico vigente hasta el punto que el artículo 8 de la citada Ley Reformatoria confiere acción contencioso administrativa y contencioso tributaria a las

Municipalidades y aun al gremio nacional de los Municipios, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, " Si un decreto, acuerdo, resolución u otro acto administrativo emanado de cualquier dignatario, autoridad o funcionario público atentaren contra la autonomía municipal, o de cualquier otro modo contravinieren las disposiciones de esta Ley..." (Las negrillas son nuestras). Acción parecida confiere a las Municipalidades el mismo artículo respecto de una Ley, Reglamento o cualquier norma que considere inconstitucional o atentare contra la autonomía municipal.

Por otro lado, la autonomía gubernativa llega hasta el punto de que la estructura administrativa se adaptará a las características propias de cada municipalidad, con el fin de asegurar una adecuada prestación de los servicios municipales". Y también en el ámbito administrativo, a diferencia de lo que ocurría antes de la Ley Reformatoria, en donde el Concejo Cantonal designaba a los Directores Municipales, ahora es prohibido al Concejo "Nombrar o contratar servidores municipales", al tenor del artículo 15 letra a) de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, publicada el 27 de septiembre de 2004; y más bien según el artículo 16 de dicha Ley Reformatoria es deber y atribución del Alcalde *designar y remover con justa causa a los directores, procurador síndico y tesorero municipal; pudiendo asimismo designar y sancionar hasta con la destitución a los demás funcionarios y empleados de la administración municipal, de acuerdo con la ley.*

La antidependencia del Gobierno Central en lo que a la gestión municipal se refiere comprende la no intervención "de organismo alguno del Gobierno Central" en el proceso de declaratoria de utilidad pública o de interés social de los bienes materia de expropiación, al tenor del artículo 14 letra c) de la mentada Ley Reformatoria.

Finalmente destacamos uno de los aspectos más importantes y coherentes de toda gestión gubernamental, que ha sido abordado felizmente por la Ley Reformatoria. Nos referimos a la normativa tributaria. Como se sabe, al menos en el Ecuador, al tenor del artículo 256 de la Constitución Política, "Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general"; y "Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo

nacional". Tan grandes derroteros han sido recogidos por la tantas veces citada Ley Reformatoria cuando define en el quinto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 314, por mandato del artículo 36 de la Ley Reformatoria, que:

"Con la finalidad de estimular el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio u otras actividades productivas, culturales, educativas, deportivas y de beneficencia, los concejos cantonales podrán, mediante ordenanza, disminuir hasta en un noventa y cinco por ciento los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos de los tributos establecidos en la presente Ley.

Los estímulos establecidos en el presente artículo tendrán el carácter de general, es decir, serán aplicados en favor de todas las personas naturales o jurídicas que realicen nuevas inversiones en las actividades antes descritas, cuyo desarrollo se aspira estimular; beneficio que tendrá un plazo máximo de duración de diez años improrrogables, el mismo que será determinado en la respectiva ordenanza.

En caso de revocatoria, caducidad, derogatoria o, en general, cualquier forma de cese de la vigencia de las ordenanzas que se dicten en ejercicio de la facultad conferida por el presente artículo, los nuevos valores o alcúotas a regir no podrán exceder de las cuantías o porcentajes establecidos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal."

Una de las más grandes expresiones del fortalecimiento local y a su vez de consecuencia estatal respecto de la gestión municipal, que resta expresar, está dada por una norma jurídica creada por la Ley Reformatoria, que usa para la tutela de la autonomía municipal las mismas palabras que la Constitución Política utiliza para definir el más grande deber del Estado. En efecto, el artículo 16 de la Carta Fundamental define contundentemente que:

"El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución"

Y el artículo innumerado que se añade luego del artículo 17 de la Ley de Régimen Municipal, define también de manera contundente:

"Art. . . . El Estado y sus instituciones están obligados a:

a) Respetar y hacer respetar la autonomía municipal"... (Las negrillas son nuestras)

El Gobierno Central y el Gobierno Municipal cumplen actividades compatibles y nobles. El segundo le lleva una ventaja: por regla general, desde hace varios años, en el Ecuador y en varios países, incluso europeos, su credibilidad se viene fortaleciendo, mientras que la credibilidad del primero se viene debilitando inintencionalmente, entre otros, por las taras que genera la des ubicación de gobernantes que piensan que su mayor seguridad está dada por su lealtad a su Partido Político, y secundariamente por la lealtad para con su pueblo, cuando la fórmula es exactamente al revés.

El Municipio y el Gobierno Central son Poder. Hay que saber ejercerlo.