

AUTONOMÍA MUNICIPAL: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA CARTA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL IBEROAMERICANA Y LA NORMATIVA JURÍDICA ECUATORIANA.

Dr. Andrés Ortiz Herbener
Profesor de Derecho Municipal

I. INTRODUCCIÓN.-

Ni en nuestra Constitución Política¹(CPE) ni en ninguna Ley del Ecuador² -salvo de manera indirecta en el Reglamento General a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales rurales- se ha definido a la Autonomía Municipal. Esto, a criterio del prestigioso Catedrático de la Universidad de León, ratifica el hecho que: "... el legislador constitucional predica la autonomía de los municipios y provincias, pero pocas pistas más proporciona al intérprete..."³

No obstante lo dicho, si bien nuestra Carta Magna y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (en adelante LORM) señalan que los Municipios son autónomos, nuestros últimos constituyentes no la definieron, lo que ha abonado para que dada las dudas que existen respecto de su

¹ "Art. 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. **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 mejora**". (El resaltado es mío).

² En el capítulo III de la Ley Orgánica del régimen Municipal titulado: De la Autonomía Municipal, se encuentra el siguiente artículo: "**Art. 17.- Las Municipalidades son autónomas**". "Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna Función del Estado ni autoridad extraña a la Municipalidad podrá interferir su administración propia, estándole especialmente prohibido:..."

³ Francisco Sosa Wagner, "Manual de Derecho Local", Editorial Aranzadi, Navarra, 2001, p. 49.

contenido y alcance⁴, se sumen voces contrarias a su implementación en un mediano plazo en nuestro país.

Este trabajo busca –partiendo de una breve definición - hacer una análisis comparativo entre la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana⁵ y la legislación ecuatoriana, con el objeto de determinar si esta institución arraigada en nuestro país desde 1946⁶, cumple con los principios que informan la Autonomía Municipal en Iberoamérica.

Al efecto estudiaremos artículo por artículo esta Carta aprobada en Caracas el 22 de noviembre de 1990 y la compararemos con las normas constitucionales y legales que fueran del caso, a efectos de establecer semejanzas o diferencias y finalmente hacer una propuesta de las reformas constitucionales y legales que debieran implementarse para viabilizar la puesta en marcha de un proyecto autonómico en el Ecuador, no sin antes haber estudiado su naturaleza jurídica.

Previo a estos análisis, indagaremos aunque sea de manera sucinta, la evolución de esta institución en el tiempo, lo que permitirá comprender dos fenómenos que están aconteciendo actualmente en España: el primero conocido como: “segunda descentralización”, que se ha comenzado a verificar a partir del denominado “Pacto Local”, a través del cual se ha reforzado la autonomía local, vía aprobación de leyes consensuadas con la Federación Española de Municipios y Provincias,

⁴ Como nos dice Miguel Sánchez Morón, la autonomía se postula en el marco del Estado y no por contraposición con su soberanía o como rechazo de su dominio sobre un determinado territorio. “La Autonomía Local”. Antecedentes históricos y significados constitucional, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Editorial Civitas, Madrid, 1990, p. 86.

⁵ Nos basaremos en el texto publicado por Antonio María Hernández (h), en su obra “Derecho Municipal”, 2da edición, actualizada y aumentada, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 366-369, ambas inclusive.

⁶ Al igual que lo hizo Cuba (1940) y Brasil (1946), el Ecuador, siguiendo la línea establecida en los Congresos Municipales Interamericanos de Cuba (1938) y Santiago de Chile (1941), le brinda cobertura constitucional a la Autonomía Municipal, consagrándola en el artículo 128 de la Constitución Política de 1946: “Art. 128.- Las Municipalidades son autónomas e independientes de las otras funciones públicas, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. La Ley determinará sus atribuciones y deberes, y podrá establecer dentro de las normas constitucionales, distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada Cantón. Los miembros de las Municipalidades serán responsables ante los Jueces respectivos por los abusos que comentan colectiva o individualmente”.

que han incrementado la descentralización del Estado hacia las Entidades locales; y el segundo conocido como: “inframunicipalismo”⁷, o lo que es lo mismo, una proliferación de pequeños municipios, con una marcada insuficiencia económica, técnica y funcional, con grandes dificultades para ejercer las competencias que le son propias y sometidos a una marcada dependencia respecto de los niveles de gobiernos superiores, en el caso de nuestro país, del ejecutivo, problema éste último que puede ser uno de los factores que obstaculicen de alguna manera la puesta en marcha de un proyecto autonómico en el Ecuador.

II.- LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO INDIANO.-

1.- Como nos enseña el profesor Ricardo Zorraquín Becú, el Nuevo Mundo no gozaba ni de una autonomía total respecto de Castilla ni estaba enteramente subordinado a sus autoridades. En este sentido, *al establecerse órganos exclusivamente destinados a regir las relaciones de la península con los territorios de ultramar (la Casa de la Contratación), y al crear un gobierno que no se confundía con el de Castilla (el Consejo de Indias⁸), los reyes habían impuesto un sistema descentralizado –aunque esta palabra no existiera entonces- para dirigir con una gran autarquía los asuntos indianos. Ambos organismos fueron entes descentralizados de la administración castellana, a los cuales se les dio una amplia competencia para entender en los “negocios” –como entonces se decía- propios de las provincias americanas⁹.* (El resaltado es mío).

⁷ Román Rodríguez González, Territorio y Gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria, Thomson-Civitas, Editorial Aranzadi, Navarra, 2005, p.10.

⁸ El Consejo de Indias es creado por Carlos V, los primeros días de agosto de 1524. Era el organismo encargado de asesorar a los reyes en todas las cuestiones relacionadas con el gobierno del Nuevo Mundo, preparar la legislación y juzgar en última instancia los pleitos que llegaban a este tribunal.

⁹ “La Condición Política de las Indias”, en Estudios de Historia del Derecho, vol. I, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1988, p. 109. Valga la ocasión para aclarar que la palabra provincia (*pro-vincere: por vencer*) se utilizó al principio para designar regiones no conquistadas, pero que sí tenían una ubicación geográfica definida y luego cuando se trataba de regiones ya ocupadas por los españoles. En este sentido, en lo gubernativo, las provincias eran virreinos, presidencias, adelantamientos o gobernaciones; en el orden judicial coincidían con los distritos de las Audiencias; y en lo militar estaban dirigidas por capitanes generales. Esta denominación

Entre las atribuciones que le fueron asignadas en 1571, el Consejo de las Indias recibió la jurisdicción suprema de las Indias Occidentales y de los negocios que ellas resultaren y dependieren. Zorraquín nos dice también que se trataba de un organismo de gobierno y de justicia. En cuanto a lo primero, sus funciones se ejercían consultando al rey las leyes, los nombramientos y las instrucciones convenientes para la administración de esos territorios, así como redactando las providencias acordadas. En cuanto a la justicia, fue erigido como tribunal supremo en todos los asuntos y pleitos que podían suscitarse en el Nuevo Mundo o en España por razones derivadas del gobierno de ultramar. Sin embargo y de ahí que esta sui géneris descentralización no haya sido la más óptima, a nadie se le puede ocultar que el parcial fracaso de este Consejo que tenía su sede en la península ibérica y no en el Nuevo Mundo, era que se trataba de un órgano de gobierno que no se encontraba vinculado en forma directa con los problemas y realidades del mundo americano, requisito hoy sin el cual no se puede hablar de descentralización y mucho menos de autonomía, ya que hoy no se puede concebir a un gobierno sea este provincial o municipal que se encuentre alejado de las necesidades básicas insatisfechas del habitante de un cantón o provincia.

No obstante lo dicho, la delegación por parte de la monarquía española a estas dos instituciones para el manejo de las Indias, debe ser tomado como el primer gran antecedente de descentralización administrativa y política en América del Sur, sin embargo de lo cual, no deja de ser criticable que habiéndose verificado este sistema, no se haya trasladado el poder decisión real a las autoridades americanas, desperdiciando en mi concepto una oportunidad histórica para que esas provincias se hayan podido manejar –con sujeción siempre a la Corona española– con total autonomía y suficiencia, que fue lo que hizo la Corona inglesa en las regiones de la América del Norte conquistadas por esta.

Y decimos que no cabe compartir esta forma de descentralización, habida cuenta que de un estudio más profundo de la realidad de las

no se aplicaba a los corregimientos y alcaldías mayores, que eran divisiones de menor categoría. ob. cit. p. 82.

Indias, se puede concluir que estuvieron siempre bajo la dependencia de Castilla. Basta citar los siguientes casos:

- a) En las Indias no se podía decidir nada sobre la elección, reconocimiento o aceptación de su propio rey;
- b) A pesar de titularse reinos, las Indias nunca tuvieron Cortes, como las tenían otros Estados de la Monarquía;
- c) No intervinieron en el gobierno del conjunto del cual formaban parte, ni integraron los organismos comunes a todo el imperio;
- d) Las guerras y los tratados internacionales se resolvían en Europa, aunque con frecuencia afectaban al Nuevo Mundo;
- e) Las decisiones más importantes del derecho indiano se tomaron sin dar una participación efectiva a los pobladores de América, ni a las autoridades locales;
- f) El rey y los organismos más importantes del gobierno indiano residían en Castilla y estaban sometidos a las influencias predominantes en ese reino;
- g) Los más altos funcionarios, tanto en España como en América, fueron en su inmensa mayoría oriundos de la península; y,
- h) Las Indias sólo podían comerciar y comunicarse con Castilla.¹⁰

2.- Esta dependencia a la que hemos hecho referencia ha llevado a la confusión de llamar a las Indias como *colonias*. Y esto no se puede compartir ya que esta dependencia no llegó a privarlas de gobiernos propios y de que tengan un derecho propio especialmente creado para ellos. De ahí que nos adheramos a la tesis de aquellos que defienden la teoría de que el Nuevo Mundo Hispánico sí vivió un régimen de descentralización, ya que se insiste, ni hubo total autonomía respecto de Castilla ni entera subordinación a sus autoridades.

3.- Esta descentralización se cumplió cuando se concedieron poderes a la Casa de la Contratación y al Consejo de Indias, que antes eran del gobierno central, desligándose de competencias primitivas para entregarlas –en parte obviamente– a estos dos entes administrativos que fueron especialmente creados para tal efecto. Para Zorraquín Becú, cuando la descentralización se establece para el gobierno de

¹⁰ Zorraquín Becú, Ricardo, ob. cit., p. 106 y 107.

determinados territorios, da origen a un sistema que adquiere cierta autonomía¹¹ de poderes y funciones; y cuando solo tiende a delegar algunas facultades administrativas, ello da origen a un régimen autárquico (concesión de poderes para actuar sin dependencia de la entidad creadora). Para este insigne tratadista, ambas cosas ocurrieron en el Nuevo Mundo, sin embargo no deja de advertir que el gobierno ejercido por el Consejo de Indias fue siempre de un rígido y creciente centralismo, ya que cualquier resolución que adoptaban las autoridades locales e incluso sentencias judiciales, podían ser revisadas por estas.

4.- Para finalizar este breve repaso histórico, resta concluir que existió autarquía del conjunto frente a Castilla, centralismo impuesto por el Consejo de Indias respecto al Nuevo Mundo y descentralización si se contempla la existencia de cada una de las grandes regiones en que dividían las Indias. Es más, cuando hablamos de la efectiva existencia de una descentralización de tipo territorial, esta dio lugar al origen de un **sistema autónomo¹²**, que al decir de Marienhoff, **es una categoría política inferior al concepto de soberanía, que implica la facultad de crear su propio derecho y de regirse por él, de acuerdo con ciertas limitaciones impuestas por el Estado Central.**

La autonomía no supone en consecuencia, un poder absoluto de legislación y de gobierno, sino al contrario, restringido por las normas superiores que señalan sus facultades y competencias. Y esto fue lo que aconteció en las Indias ya que sin quebrar la unión indestructible que existía con el reino de Castilla, aquéllas lograron una gran autonomía como consecuencia de la descentralización que hemos expuesto en líneas anteriores tanto en el plano de la sanción de las leyes, en el gobierno de sus

¹¹ Se entiende que existe un ente autónomo cuando dotado de personalidad, tiene facultades para administrarse a sí mismo de acuerdo con la norma de su creación. (Definición de Marienhoff, Miguel, Teoría del Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1965. Cita hecha por Zorraquín Becú).

¹² Es necesario aclarar que la autonomía que se verificó en América fue "concedida" y por consiguiente esencialmente revocable, ya que el rey podía en cualquier momento recurrir a otros organismos de asesoramiento o dejar sin efectos los poderes delegados, con en efecto ocurrió a lo largo del siglo 18, con el acceso al trono español de Felipe V, quien unificó los distintos reinos imponiéndoles un sistema común, centralista, que suprimió la personalidad y la autonomía de los gobiernos particulares o separados, con las únicas excepciones de Navarra y las provincias vascas. (García Gallo, Manual I, p. 657 y 658, citado por Zorraquín).

propios territorios e incluso en el campo jurisdiccional (todos los pleitos y causas que se suscitaban en América debían concluir en las Audiencias, y excepcionalmente en el Consejo).

Ahora bien, si vemos que en los sistemas federales, las provincias que los componen son autónomas, debemos determinar si en las Indias, por el hecho de haber existido provincias “autónomas”, se podía sostener que vivían bajo un sistema federal. Como sabemos, **el sistema federal** (que se debe establecer vía Constitución) se organiza **o bien mediante la reunión de Estados anteriormente separados o independientes o bien estableciendo, en un Estado unitario, una descentralización política que otorgue a sus miembros un conjunto inalterable de poderes propios**¹³. I, a la conclusión que debemos llegar es que si bien hubo un régimen análogo al del federalismo entre otros reinos con la península, no fue esa la condición de las Indias. Lo que sí hubo en el Nuevo Mundo fue una autonomía jurídica y política, similar a la que existe actualmente en los sistemas federales, lástima que ese sistema autonómico no derivó de una Constitución que lo tornara inalterable, sino de un proceso descentralizador que era siempre revocable a instancias del rey. De ahí que cuando se sostiene que las Indias fueron autónomas, no se debe dar a esta expresión el alcance que hoy tiene en los regímenes federales, sino que la usamos en el sentido de que los órganos dirigentes creados por España y en América, **tuvieron facultades propias de gobierno, legislación y justicia**, cuya perduración a lo largo de dos siglos fue la mejor prueba de su existencia. O lo que es lo mismo, que las Indias tuvo un sistema de provincias con un gobierno descentralizado, con poderes autónomos de legislación y con una gran independencia judicial.

III.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.-

1.- En el preámbulo de la Carta Iberoamericana sobre Autonomía Municipal, se menciona que los Municipios constituyen *una sociedad natural, formada por cuerpos vivos, anteriores a la voluntad del Estado*. No cabe duda que el comienzo de la misma es polémico y por tal motivo, necesario de brindar una breve explicación al respecto.

Existen tres tesis sobre el origen del Municipio. La primera conocida como *tesis sociológica*, que sostiene que el Municipio es una formación

¹³ Zorraquín Becú, Ricardo, ob. cit, p. 116.

natural anterior al Estado¹⁴ (que es la que sigue quienes suscribieron esta carta); *la tesis jurídica*, que sostiene que el Municipio es una creación del Estado (que es la que sigue el legislador ecuatoriano y a la que me adhiero); y *la tesis ecléctica*, que es aquella que pregona que los Municipios son formaciones naturales reconocidas por el Estado. Las experiencias legislativas negatorias del Municipio¹⁵, no serán analizadas en este trabajo

Autores de la valía de Alexis de Tocqueville¹⁶, Fernando Albi y Adolfo Posada¹⁷ defienden la tesis sociológica¹⁸, bajo el argumento que el Municipio es el resultado de este instinto de solidaridad que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que dio origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al Municipio entendido como aquella agrupación natural de tipo local, que una vez unida, busca la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que pueden proteger sus intereses y garanticen la seguridad de las personas

La tesis jurídica¹⁹ por el contrario, sostiene que antes que la ley declare al Municipio como tal, sólo existen congregaciones humanas asentadas en

¹⁴ Como no puede ser de otra manera, Antonio Iglesias Martín, la llama teoría romántica del municipio. "Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales", Ariel Derecho, Barcelona, 2002, p. 26.

¹⁵ "Basta recordar la ley municipal italiana de 1934 –dada en tiempo de Benito Mussolini- con su *sistema del podestá*, o la ley alemana respectiva de 1935 –establecida por Adolfo Hitler- con su *sistema del burgomaestre*, para tener presente estructuras inclinadas autoritariamente a concentrar todos los poderes del municipio en un órgano unipersonal - *podestá o burgomaestre*- quien a su vez era sólo un mero delegado del férreo Estado central". Ricardo Miguel Zuccherino, "Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal", tomo III, Teoría y Práctica del Derecho Municipal, Depalma, Buenos Aires, 1992, p.10.

¹⁶ " La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y sus leyes, es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; pero el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios", La Democracia en América, 2da edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pág. 78, citado por Reinaldo Robles Martínez, en su obra: "El Municipio", 2da edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1993, p.19.

¹⁷ "El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural. El Estado no lo crea; es anterior al mismo, que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista". El régimen municipal de la ciudad moderna, citado por Fernando Albi en su egregia obra: "La crisis del Municipalismo", Instituto de Estudios de Administración Local, 1966, p.142

¹⁸ Para Ricardo Miguel Zuccherino, las escuelas sociológicas son: la iusnaturalista; la social católica; la economista; y, la institucionalista, ob. cit, págs. 5-8.

¹⁹ Las escuelas legales o jurídicas son: la del individualismo liberal; la administrativista y la de Hans Kelsen. R.M. Zuccherino, ob.cit, págs. 9 y 10.

un territorio determinado²⁰, es decir que el Municipio es una entidad territorial humana y jurídica, creada por la Ley.²¹

Finalmente la tesis ecléctica reconoce el aspecto jurídico, pero lo armoniza con el sociológico, estos es, que a pesar de que algunas agrupaciones vecinales puedan reunir las características de lo que se denomina Municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal. Quien resume esta tesis brillantemente es el insigne maestro cubano Adriano Carmona Romay, cuando nos dice: *“Es el Municipio una institución de base sociológica y por los mismo iusnaturalista, pero así como para que la plenitud de los derechos civiles se requiere en el hombre, la mayoría de edad, de ese modo se exige a la sociedad vecinal por lo general alguna condición que garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad del logro de sus fines.”*²²

De igual manera, Ricardo Miguel Zuccherino en su Tratado de Derecho Municipal, manifiesta: *“...sostenemos que el derecho positivo no*

²⁰ Ley Orgánica de Régimen Municipal: “Art. ... (1).- (Agregado por el Art. 2 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- **Corresponde al Presidente de la República, de manera exclusiva, la iniciativa para presentar al Congreso Nacional proyectos de ley para la creación o fusión de cantones, así como la modificación de sus límites internos. Para la creación de un cantón, deberán cumplirse los siguientes requisitos: 1. Población residente superior a cincuenta mil habitantes, de los cuales al menos quince mil deberán estar domiciliados en la cabecera cantonal, la misma que deberá distar más de treinta kilómetros de la cabecera cantonal más cercana, excepto para la creación de cantones en la región amazónica, para cuyo caso se exigirá una población no menor a diez mil habitantes en el cantón, ni menor a cinco mil habitantes en la cabecera cantonal y una distancia mínima de siete kilómetros en relación a la cabecera cantonal más cercana; 2. Que el territorio del cantón a crearse se halle claramente delimitado, acudiendo para el efecto a la demarcación natural, de ser esto posible; 3. Petición expresa al Presidente de la República suscrita por el veinticinco por ciento, por lo menos, de los ciudadanos empadronados en la parroquia o parroquias que constituirán el nuevo cantón; y, 4. Determinación de la cabecera cantonal, la misma que debe ser una parroquia con existencia de por lo menos diez años. Los informes relacionados con los requisitos de población, deberán ser presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. La fijación de los límites internos del nuevo cantón, se realizará en base de los informes favorables que deberá presentar la entidad pública encargada de hacer esta fijación y del Consejo Provincial respectivo”.**

²¹ **Ley Orgánica de Régimen Municipal.- “Art. 2.- Cada Municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la Ley”.**

²² “Notas sobre la Autonomía Municipal”, Ed. Librería, La Habana, 1953, p. 16, citado por Reinaldo Robles, ob.cit., p. 20.

crea al municipio, muy al contrario, se limita a reconocerlo, dada su condición de previa existencia...".

El Ecuador, en definitiva, el legislador sigue la línea de las escuelas jurídicas, esto es, que la institución municipal es y debe ser creada por el derecho positivo²³.

2.- Como nos ilustra Iglesias Martín, la autonomía local como técnica jurídica organizativa de la división vertical del poder, no es más que el resultado de la evolución histórica de la autoadministración. Para él, cuatro doctrinas contienen la raíz histórica de la autonomía:

a.- La doctrina del *pouvoir municipal*, en la que el ente local tiene un ámbito de competencias referidas a la vida doméstica privada o natural de dichos Entes y se desglosan en: la administración del patrimonio común y la policía municipal;

b.- La doctrina germánica de la asociación comunal, desarrollada por Stein a principios del siglo XIX, en la que aparece el autogobierno como solución al ejercicio burocrático del poder;

c.- La doctrina de la descentralización, que se elaboró en Francia, como instancia intermedia entre Estado y Sociedad; y,

d.- El *selfgovernment* o *local government* inglés.

Analizar estas cuatro doctrinas²⁴ que cimientan la autonomía municipal, escapan del ámbito que nos habíamos propuesto inicialmente, sin embargo sí cabe sintetizarlas en dos ideas: la autonomía local es un mecanismo para que los vecinos se interesen y movilicen por y a favor de sus propios asuntos; y, la misma se inscribe en la conexión entre Sociedad y Estado.

²³ "Así, el municipio, como corporación dotada de autoadministración, es jurídicamente, sin perjuicio de su origen sociológico e histórico, una creación del Estado que le impone determinados controles de legalidad como garantía de su dependencia a aquél". Antonio Iglesias Martín, ob.cit, p. 27

²⁴ Para un análisis más exhaustivo de estas y otras doctrinas, ver por todos: Antonio María Hernández (h), "Derecho Municipal", Vol. 1, 2da. Edición, Depalma, Buenos Aires, p. 349 y ss.

3.- Para las voces más autorizadas del Derecho Municipal, la autonomía municipal puede ser objeto de una doble clasificación. Por una parte la autonomía municipal absoluta y por otra, la autonomía municipal relativa. La primera variante se presenta cuando la institución municipal es poseedora de autonomía en cuatro planos:

1. Institucional: aquella que se expresa por la posesión por parte de la institución municipal de la facultad de ejercicio del poder constituyente municipal, del cual deriva su derecho a dictarse su propia carta orgánica municipal (Estatuto Autonómico);
2. Política: supone el derecho del Municipio a organizar y desarrollar su propia vida pública;
3. Económica-financiera: impone la facultad del municipio de obtener su autosuficiencia en el plano de sus recursos y su manejo propio en las erogaciones; y,
4. Administrativa-funcional: que significa el poder de la institución municipal de producir sus organigramas organizativos propios y de manejar por sí y ante sí sus incumbencias²⁵.

La segunda variante, esto es la autonomía municipal relativa o restringida, es la que poseen aquellos municipios que solo tienen tres de las facetas analizadas, a saber: política, económico-financiera y administrativa-funcional. Dicho en otras palabras, se trata de Municipios que presentándose como municipios autónomos, no son municipios de convención o de carta, este es, no cuentan con la posibilidad de dictarse su propio estatuto autonómico.

Para finalizar esta análisis, considero que se evidencia por lo explicada en líneas anteriores, que los Municipios en el Ecuador cuentan con una autonomía municipal relativa o restringida, ya que no cuentan con la posibilidad de dictarse su propia carta orgánica o estatuto autonómico. Sin embargo, en cuanto al plano económico-financiero, no podemos hablar que los entes locales son autosuficientes. De ahí que se proponga reformar la Constitución Política en el sentido que se permitan los municipios de convención o de carta²⁶ y por ende que se eleve al rango constitucional la

²⁵ R. M. Zuccherino, ob. cit, p.100.

²⁶ Eduardo Bauzá define a la autonomía municipal como: “ el derecho de la ciudad al gobierno propio, a ejercerlo con independencia de cualquier poder, a elegir sus autoridades y a dictar de conformidad con las leyes fundamentales del Estado una carta

autonomía absoluta de los municipios ecuatorianos, y que adicionalmente, con base a esta autonomía participen en porcentajes a discutirse del impuesto a la renta, del IVA, del ICE, etc., o en su defecto que se les permita previo análisis correspondiente, solicitar las competencias que la Constitución finalmente señale que deban ser manejadas a nivel municipal, junto con los recursos financieros, materiales y tecnológicos que comporte dicha transferencia. Dicho de otra forma, la vía de la participación de porcentajes de los impuestos estatales, no es la única vía para solicitar la transferencia de recursos hacia los entes locales.

Lo antes mencionado no quiere decir que al día de hoy el Ecuador no cuente con las normas constitucionales y legales que permitan a los Municipios, previo cumplimiento de ciertas formalidades, dictar sus propias cartas orgánicas. No hay que olvidar que algunas provincias –vía consulta provincial- ya se manifestaron abiertamente a favor de la autonomía; de que se compartan porcentajes de impuestos cuyo sujeto activo es el Estado, etc.

Para finalizar, la autonomía municipal, siguiendo la tesis de Antonio María Hernández²⁷ (h), debe estar consagrada en las constituciones políticas de los Estados, mediante preceptos que la definan de la manera más concreta que la técnica constitucional permita. El caso ecuatoriano como lo dijimos al inicio de este trabajo, aun no alcanza ese nivel de detalle que se aspira. En todo caso, y a efectos de conclusión, los Municipios ecuatorianos gozan al día de hoy, vista la normativa constitucional y legal, de una autonomía municipal relativa o restringida, con capacidad legislativa plena para dictar Ordenanzas, o lo que es lo mismo, leyes cantonales.

IV- CARTA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL IBEROAMERICANA.- ANÁLISIS COMPARATIVO CON LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA.-

Artículo Primero: Es necesario que el proceso democratizador de los Estados de Iberoamérica se trasmita a las estructuras municipalistas de todos los países, consagrándose como general y obligatorio el principio de

orgánica que establezca su organización político-administrativa y determine el límite del ejercicio de sus facultades propias, debidamente garantizados por la Constitución nacional, en los aspectos políticos, administrativos y económicos.” Autonomía Municipal, p. 72, citado por R.M. Zuccherino, ob. cit, p. 117.

²⁷ ob. cit, p. 365.

efectividad periódica por sufragio universal, libre, secreto y directo de todos los representantes y cargos políticos.

En nuestro país, tanto el Alcalde como los concejales son elegidos por votación popular. La Ley Orgánica de Régimen Municipal en sus artículos 27 y 69, establece que el Concejo Cantonal estará integrado por Concejales o Ediles designados en sufragio universal y secreto, de acuerdo con la Ley de Elecciones²⁸; y, que el Alcalde será funcionario remunerado, que ejercerá sus funciones a tiempo completo y tendrá un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido de manera indefinida.

En este aspecto, nuestra CPE establece en su Art. 27 que el voto popular será universal, igual, directo y secreto; obligatorio para quienes hayan cumplido 18 años y sepan leer y escribir, así como facultativo para los analfabetos y para los mayores de sesenta y cinco años.

Artículo Segundo: El concepto de autonomía local debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que, además de constar en los textos fundamentales de cada país, sea reconocido como un principio inalterable, como deber de los gobiernos y derecho de los ciudadanos.

Como ya hemos mencionado en este trabajo, no existe ni un concepto claro, muchos menos una definición de lo que es o debe entenderse como Autonomía Municipal en el Ecuador. Sin embargo sí encontramos varias referencias a esta institución tanto en nuestra Constitución Política como en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en la Ley de Descentralización.

Nuestra Constitución consagra sin lugar a dudas una autonomía funcional, económica y administrativa. Al efecto señala:

- **Autonomía desde el punto de vista etimológico:**

²⁸ "Art. 49.- (Sustituido por el Art. 3 de la Ley 2003-21, R.O. 213, 18-XI-2003).- El tercer domingo de octubre, de cada cuatro años, habrá elecciones intermedias para elegir: prefectos provinciales, alcaldes municipales, mayoría de consejeros provinciales y concejales municipales, y miembros de las juntas parroquiales rurales".

“Art. 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

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”.

- **Autonomía desde el punto de vista funcional y administrativo.-**

“Art. 230.- Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones²⁹ de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana”.

- **Autonomía desde el punto de vista económico:**

“Art. 231.- **Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros** y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes.

La proforma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global”.

²⁹ Ver artículo 17 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM)

“Art. 232.- Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por:

1. Las rentas generadas por ordenanzas propias.
2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.
3. Los recursos que perciben y los que se les asigne la ley.
4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.

Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe”.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal por su parte manifiesta en el artículo 17, que las Municipalidades son autónomas y 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 su administración propia. Asimismo, en el siguiente artículo que fuera añadido por las reformas del 27 de septiembre del 2004, se impuso la obligación –algo lírica por cierto- de que el Estado y sus instituciones están obligados entre otras a respetar y hacer respetar la autonomía municipal.

Creo en definitiva haber comprobado que sí existe en el Ecuador de hoy, así como existió en 1946, la elevación a rango constitucional -lamentablemente no desarrollada por los últimos constituyentes del año 1998³⁰, de la Autonomía Municipal.

³⁰ “Al ver que el capítulo sobre descentralización no contendría realmente avances importantes, en la sesión del 5 de mayo traté de rescatar, aunque sea como norma programática esperando que alguna ley en el futuro desarrolle el tema, el concepto de autonomías. Así, propuse se incluyera un artículo que diga: “conforme lo dispuesto en la ley de la materia y salvo lo dispuesto en el artículo 4 (del informe, que hoy es el Art. 226 de la Constitución), las provincias podrán asumir competencias y dotarse de administraciones provinciales autónomas. Al efecto, podrán igualmente asociarse para su desarrollo económico y social”. El tema volvía al debate (Ver en el anexo # 14 el Acta # 76

Artículo Tercero; Que los parlamentos, cámaras y demás órganos de la representación democrática nacional consagren la autonomía local a través de los textos legales que rijan en todos los municipios de cada país en plenitud democrática, dotándoles con medios y recursos suficientes para conseguir la efectividad de la autonomía municipal.

Ya habíamos indicado en párrafos precedentes que la mención de la autonomía no eran exclusivas de la Constitución Política y de la LORM, la Ley de Descentralización del Estado y de participación social, cuando define a la descentralización, prescribe:

- “Art. 3.- Definiciones.- La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales...”
- “Art. 4.- Finalidades principales.- La descentralización del Estado y la participación social tienen como finalidades principales:
 - a) Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado y especialmente de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes, contribuyendo así a la eficiencia en la prestación de servicios públicos en favor de la comunidad;

de la Asamblea, páginas # 57, 58, 62, 63 y 64...Al momento de la votación, de 44 asambleístas presentes la mayoría, estos es, 25, votaron por la moción y 19 se expresaron en contra, es decir que se ganó la votación; pero como se requerían 36 votos conformes no se pudo aprobarla. De todas maneras el resultado fue alentador, pues significa que muchas tendencias y personas están de acuerdo con las comunidades autónomas como una válida alternativa de descentralización política y territorial. Ricardo Noboa Bejarano, “En Busca de Una Esperanza”: Análisis de la Constituyente de 1998, Edino, 1999, p. 272 y 273.

b) **Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente**, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad respectiva;

c) Definir las relaciones y responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Seccionales Autónomos, en cuanto a las áreas de servicio a la comunidad, a fin de optimizar la utilización de los recursos y servicios, y evitar la superposición de funciones;

d) Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias;

e) Transformar integralmente la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como redistribuir con justicia sus servicios y recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, a efectos de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración de las funciones a su cargo; y

f) Fortalecer prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la transferencia definitiva de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos que les permitan satisfacer de manera próxima y eficiente las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos.

- “Art. 5.- Principios de la descentralización.- **La Descentralización del Estado se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social**”.

De otra parte, la LORM³¹ sí establece la forma de dotar a los Municipios de recursos económicos, pero que por cierto, no son suficientes

³¹ Art. 307.- Los ingresos municipales se dividen en ingresos tributarios, ingresos no tributarios y empréstitos.

para conseguir la efectividad de la autonomía Municipal, habida cuenta que necesitan de la entrega supuestamente mensual que tiene que hacer el gobierno central, de conformidad con lo establecido en la misma Constitución Política (Art. 231) y otras leyes económicas³².

Artículo Cuarto: Es preciso que desaparezcan los intervencionismos y controles gubernamentales sobre las municipalidades y sus electos, haciendo realidad el principio de que el control sea ejercido exclusivamente por los tribunales de justicia y en la órbita financiera por el órgano de control económico de cada país.

Ninguna Función del Estado ni autoridad extraña a la Municipal puede interferir en la administración (Art. 17 LORM), al efecto, les está prohibido:

Art. 308.- Son ingresos tributarios los que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos originados en impuestos que comprenden aquellos que expresamente son del dominio municipal, consagrados en esta Ley, y de los que se benefician como copartícipes de impuestos nacionales.

Son ingresos no tributarios:

- a) Las rentas provenientes del patrimonio municipal según correspondan al dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público;
- b) Las asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas;
- c) El producto de la enajenación de bienes municipales;
- d) (Sustituido por Art. 91 de la Ley 104, R.O. 315, 26-VIII-82) Los ingresos provenientes de multas; y,
- e) Los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores.

Art. 309.- Son empréstitos, las consecuciones de capital monetario de origen nacional o extranjero y se destinarán al financiamiento de obras o proyectos señalados en esta Ley, y cuya amortización deberá hacerse con los ingresos tributarios y no tributarios.

³² **LEY ESPECIAL DE DISTRIBUCIÓN DEL 15% DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LOS GOBIERNOS SECCIONALES.-** "Art. 1.- Ámbito de la Ley.- La presente Ley regula la distribución, manejo, transferencia y control de la asignación constitucional del 15% del Presupuesto del Gobierno Central, excepto los ingresos provenientes de créditos internos y externos en beneficio de los consejos provinciales y municipios para planes o proyectos de inversión, tanto provinciales como municipales, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a través del Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, y los que le correspondan de conformidad con otras leyes".

AUTONOMÍA MUNICIPAL: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA CARTA DE LA AUTONOMÍA...

- 1o.- Suspender o separar de sus cargos a los miembros del gobierno o de la administración municipal;
- 2o- Derogar, reformar o suspender la ejecución de las ordenanzas, reglamentos, resoluciones o acuerdos de las autoridades municipales;
- 3o.- (Sustituido por el literal a del Art. 6 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- 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;

- 4o.- 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;
- 5o.- Tomar bienes muebles o inmuebles de un Municipio, sino de acuerdo con el Concejo Cantonal y previo pago del justo precio de los bienes de los que se le priven;
- 6o.- (Sustituido por el literal b del Art. 6 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- Establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los tributos destinados al financiamiento de los organismos municipales;
- 7o.- (Sustituido por el literal c del Art. 6 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- Obligar a las municipalidades a recaudar o retener tributos e ingresos a favor de terceros, a excepción de los valores que corresponden al impuesto a la renta de sus servidores y contratistas, a los aportes individuales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a las pensiones de alimentos fijadas judicialmente, al impuesto al valor agregado, contribuciones especiales

para los organismos de control. Aquellos que por convenio deba recaudarlos, dará derecho a la municipalidad a beneficiarse hasta con el diez por ciento de lo recaudado;

- 8o.- 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 administrarlos;
- 9o.- Impedir de cualquier manera que un Municipio recaude directamente sus propios recursos;
-- (Agregado por Art. 8 de la Ley 104, R.O. 315, 26-VIII-82) Interferir en su organización administrativa y en la clasificación de puestos;
- 10.- Interferir o perturbar el ejercicio de las atribuciones que le concede esta Ley;
- **11o.- (Agregado por el literal d del Art. 6 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- 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 desconcentradas, ejercerán sus funciones en el ámbito de sus competencias, de conformidad con la ley;

- 12o.- (Agregado por el literal d del Art. 6 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- Derogar tributos o modificarlos reduciéndolos u ordenar rebajas de las asignaciones que por ley les corresponden; y,
- 13o.- (Agregado por el literal d del Art. 6 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- No podrán crear o incrementar obligaciones de carácter laboral que afecten a las municipalidades como el aumento

AUTONOMÍA MUNICIPAL: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA CARTA DE LA AUTONOMÍA...

de sueldos, pensiones de jubilación, sin asignar a través del Ministerio de Economía y Finanzas u organismo competente, los recursos necesarios y suficientes para atender tales egresos.

En esta misma línea de la desaparición del intervencionismo estatal y del sometimiento de éste a las normas constitucionales, la LORM establece en su artículo 18 que las municipalidades que consideren que una ley, reglamento o cualquier otra norma fuere inconstitucional o atentare contra la autonomía municipal, presentará la demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, para que, dentro del término establecido en la ley, se pronuncie sobre la impugnación presentada.

Además, en el plano de la seguridad jurídica, se ha estipulado que 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, la Municipalidad afectada o la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas podrán impugnarlo ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo o Tribunal Distrital Fiscal de su jurisdicción, según la materia de que se trate.

Quinto.- Pese a los avances tecnológicos y a la eliminación de distancias, dada la complejidad de la gestión y los procesos administrativos, es preciso que a las medidas democratizadoras y autonomistas locales, se incorporen criterios descentralizadores auténticos, plasmados en la transferencia a los municipios de competencias, funciones y actividades, reservadas hasta ahora a otras administraciones.

Al respecto ya nos hemos pronunciado en este trabajo. Tanto en la Ley de Descentralización del Estado y en las últimas reformas a la LORM, se han incorporado criterios reales, prácticos y efectivos para viabilizar la descentralización en el Ecuador.

A su vez, las reformas del 27 de septiembre del 2004 han fijado una nueva dinámica, inédita por cierto en nuestro derecho, respecto a la descentralización, ya que como se apreciará en los artículos que se detallan a continuación, la no contestación del ejecutivo dentro de los

plazos definitivos que se le confieren, acarrea la aceptación de la solicitud del Municipio (silencio administrativo positivo). Estos artículos son:

- Art.- (Agregado por el Art. 7 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- El Estado y sus instituciones están obligados a:

a) Respetar y hacer respetar la autonomía municipal;

b) Transferir en forma predecible, directa, oportuna y automática, las participaciones o asignaciones que corresponden a las municipalidades; así como los recursos para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios y realización de actividades inherentes a los diversos ámbitos de su competencia que sean transferidos o delegados a las municipalidades a través del proceso de descentralización.

El retraso por más de diez días de terminado el mes correspondiente, en la transferencia de los recursos que, de conformidad con la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central, para los Gobiernos Seccionales, les corresponde a las municipalidades, causará que el funcionario responsable de tal retraso sea sancionado con la destitución del cargo por parte de la correspondiente autoridad nominadora, extendiéndose esta responsabilidad y sanción al Ministro de Economía y Finanzas; y,

c) Coordinar con las municipalidades la elaboración y ejecución de planes nacionales de desarrollo, a fin de que éstos guarden armonía con los planes de desarrollo regionales, provinciales y cantonales. El organismo técnico de planificación previsto en la Constitución Política de la República, incorporará a un representante de los gobiernos seccionales autónomos.

- Art. ... (1).- (Agregado por el Art. 9 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- En ningún caso de descentralización se podrá objetar o condicionar la transferencia de competencias al cumplimiento de requisitos o formalidades que no estén previstos en la Constitución Política de la República y la ley.

Para solicitar la transferencia de competencias las municipalidades deberán tener capacidad operativa para asumirla. El concejo cantonal respectivo determinará la capacidad operativa para asumir nuevas competencias.

- **Art. ... (2).- (Agregado por el Art. 9 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- Presentada la solicitud de descentralización de competencias y recursos por parte de una municipalidad, la autoridad del Gobierno Central a quien está dirigida tendrá el término de treinta días para pronunciarse, de no hacerlo y vencido el término, la solicitud se entenderá aceptada en las condiciones propuestas.**

Si en el término de noventa días contados a partir de la fecha de aceptación expresa o tácita de la solicitud de transferencia presentada por una municipalidad, no se suscribiere el convenio de transferencia de competencias, entrará en vigencia la propuesta escrita de la municipalidad y el funcionario público responsable de la omisión será destituido por la autoridad nominadora.

- **Art. ... (3).- (Agregado por el Art. 9 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004).- Suscrito el convenio de manera expresa o aceptada tácitamente la propuesta municipal, el ministerio del ramo transferirá los recursos humanos y materiales en el ámbito de su competencia y el Ministerio de Economía y Finanzas transferirá los recursos económicos equivalentes, que en ningún caso serán inferiores a los destinados por el Gobierno Central en el correspondiente ejercicio económico; además transferirá los montos necesarios para el mejoramiento integral de la infraestructura y equipamiento de las unidades descentralizadas. Las transferencias se cumplirán en el plazo de sesenta días, en forma directa y obligatoria. El Ministro de Economía y Finanzas y los funcionarios públicos responsables de su incumplimiento, serán sancionados con la remoción o destitución por la autoridad nominadora.**

Sexto.- La existencia de actividades públicas que obligan a la concurrencia de administraciones de diverso nivel, implica la necesidad de que a los municipios les sean reconocidas tales participaciones en igualdad de derechos, obligaciones y responsabilidades que a los otros integrantes, articulándose unos equitativos criterios para el ejercicio de las competencias compartidas.

En las reformas del 27 de septiembre a la LORM se establece también que los gobiernos seccionales autónomos, el gobierno nacional y sus entidades, están obligados a coordinar sus actividades a fin de evitar la superposición y duplicidad de atribuciones. Asimismo, se dispuso que si coincidieren diversas entidades en la ejecución de obras y/o prestación de servicios que la ley les imponga realizar o mantener, se asociarán de así convenirlo o concurrirán con los recursos indispensables para ejecutarlos y administrarlos en común, de acuerdo a las condiciones que estipularán por convenio.

Adicionalmente a esto, nuestra Constitución Política, siguiendo los mismos principios de la Carta Iberoamericana, establece que los gobiernos seccionales deberán participar de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad y que la asignación y distribución de estos recursos deberán regirse por los criterios de: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

Séptimo.- La existencia de estructuras locales democráticas, autonomía municipal y descentralización, requieren la incorporación de los ciudadanos a los procesos de gobierno y a la gestión municipal, por lo que deben facilitarse las vías y los cauces para una participación ciudadana efectiva.

La Ley de Descentralización del Estado, a partir de su capítulo V, justamente trata el tema de la "Participación Ciudadana". En este sentido, el Art. 36 estatuye: *"Formas de participación local y comunitaria.- Sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas*

en la Constitución Política y las leyes de la República, los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones, promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular a través de las siguientes entidades sociales territoriales: a) Comités barriales; b) Federaciones Barriales; y, c) Juntas Parroquiales.” Lamentablemente el legislador dispuso que las juntas parroquiales funcionen en las parroquias rurales, restringiendo las ventajas y bondades que este sistema comporta, al área urbana-metropolitana, en las cuales existen vecinos que también tienen imposibilidades ciertas de plantear sus problemas de manera directa a los Concejales del cantón o su Alcalde. La propuesta de que los Diputados, Consejeros y Concejales sean elegidos a través de distritos electorales, con total seguridad aumentará la incorporación de los ciudadanos a la gestión municipal.

Sin embargo, lo dicho, no es menos cierto que muchos Municipios en el Ecuador a través de la firma de convenios con la comunidad para el mantenimiento de áreas verdes; la activa participación de contratistas de diversa índole; la permanente fiscalización ciudadana –veedurías- a las actividades municipales; el pagar activamente los impuestos; el ser usuario permanente de la municipalidad para la obtención de permisos bajo el criterio de puertas abiertas, son claros indicios de que en el Ecuador a más de los aspectos legales, existen claras intenciones de insertar al vecino del cantón en una participación ciudadana real y efectiva, es decir de implementar una revolución en la búsqueda permanente del bienestar de los ciudadanos de una localidad.

Al día de hoy, incluso hay voces como la de Dromi que insisten en que se consulte a los ciudadanos³³ –en el caso del Ecuador por cierto

³³ “En síntesis, es imprescindible también. la recuperación de la participación vecinal a través de juntas, comisiones y asociaciones barriales... La participación es fundamental porque el individuo, no en abstracto sino en concreto, como usuario, vecino, contribuyente, concesionario, permisionario, licenciataria, consorcista, participa o debe participar directamente en la conducta y fiscalización del quehacer de este ente político...inclusive posibilitando el pronunciamiento de aprobación o desaprobación directa de la ciudadanía para obtener una gestión más eficaz del gobierno”. Roberto Dromi, Ciudad y Municipio, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 20.

existe la posibilidad de hacerlo vía consulta cantonal³⁴- para obtener una gestión más eficiente del gobierno municipal. No obstante que se puede discrepar con la fórmula planteada –en la medida que fuere una forma de entorpecer la gestión municipal- no cabe duda que el vecino de un cantón puede y debe ser consultado de tiempo en tiempo, sobre el destino que quiere dar a los recursos que vía tributos, paga anualmente a su ayuntamiento.

En definitiva, tanto en la teoría como en la práctica, las “vías y los cauces para una participación ciudadana más efectiva”, están dadas hace mucho tiempo en el Ecuador. Es cuestión de que el ciudadano ejerza ese derecho, que por cierto, ya lo ejerció alguna vez – vía consulta provincial- respecto de la autonomía.

Octavo.- La consolidación de los procesos de recuperación municipalista tiene que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países, tomándose con carácter prioritario su implantación donde no exista o se manifieste tibiamente para lo cual es imprescindible el apoyo y respaldo de las organizaciones municipalistas iberoamericanas.

La suscripción de decenas de convenios “ciudades hermanas”, entre municipios ecuatorianos y del resto del mundo, no son cosa nueva en nuestro país. Ha sido una práctica que desde mucho tiempo atrás la han venido haciendo los gobiernos locales. Tampoco es extraño la activa participación de Quito y otros municipios en organizaciones municipalistas iberoamericanas.

Sin embargo, considero que es uno de los temas que merece mayor atención de parte del asociacionismo municipal ecuatoriano en general y de los Municipios en particular. Máxime si los mecanismos de comunicación se encuentran abreviados por el uso del internet. La utilización de las políticas de “mejores prácticas”, puede ser en mi concepto un mecanismo que coadyuvar a la asociación que se propone.

³⁴ Ley de Descentralización: Art. 43.- De la consulta municipal y provincial.- Previo al cumplimiento de los requisitos y formalidades que la Ley de Elecciones señale, podrán realizarse consultas populares en parroquias, cantones o provincias convocadas por la respectiva entidad seccional, o por las juntas parroquiales sobre asuntos que interesen a los habitantes de la respectiva parroquia, cantón o provincia.

Resulta realmente impropio en este siglo, el querer repetir o inventarse procedimientos o políticas, cuya puesta en práctica ha sido exitosa en otras partes del mundo. Compartiendo procedimientos, procesos, planes y proyectos éxitosos, el municipalismo está aportando definitivamente a esa búsqueda permanente que tiene toda entidad estatal, cual es el bien común.

Noveno.- Los municipios iberoamericanos no pueden ser ajenos a las políticas nacionales de desarrollo económico y han de participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, conjuntamente con las otras administraciones del país y con los organismos especializados que cooperen en los proyectos.

La Constitución Política de nuestro país, no es ajena a lo establecido en este artículo. Al efecto el numeral 1° del artículo 3 de la Constitución señala que entre los deberes primordiales del Estado está el fortalecer la unidad nacional en la diversidad³⁵.

De otra parte, en la misma Constitución se menciona (Art. 119) que siendo las instituciones del Estado: los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; los organismos electorales; los organismos de control y regulación; las entidades que integran el régimen seccional autónomo; 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; y, las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos, **tienen el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común**

Finalmente, la LORM en su artículo 16, establece lo contemplado en esta Carta Autonómica: "Para la consecución de sus fines esenciales el Municipio cumplirá las funciones que esta Ley señala, teniendo en cuenta las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social que adopte el Estado.

³⁵ Ley de Seguridad Nacional: Art. 2.- El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y, tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas económicas, sociales y militares.

En el caso de que alguna de las funciones señaladas en el artículo precedente corresponda por Ley también a otros organismos, éstos transferirán a los municipios tales funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos económicos internos o externos si los hubiere”.

Décimo.- Debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión, tanto por su responsabilidad como por constituir la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata.

Para finalizar este análisis comparativo, igualmente debemos concluir que nuestra legislación, cuando menos en el plano formal, involucra a los municipios en políticas medio ambientales. Así, el artículo 9 de la Ley de Descentralización establece que la Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios, la posibilidad de controlar, preservar y defender el medio ambiente, dándoles la facultad de exigir los estudios de impacto ambiental necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura que se realicen en su circunscripción territorial.

De otro lado, el artículo 12 numeral 4to. de la LORM (incluido en la reforma del 27-IX-2004), menciona que a las municipalidades les 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 y entre esos fines se encuentra el de promover el desarrollo económico, social, **medio ambiental** y cultural dentro de su jurisdicción.

La enumeración puede ser muy extensa en lo referente a esta última Ley: Art. 164, literal j); el Art. 1, agregado a continuación del Art. 186, por la Disposición General Primera de la Ley 99-37, R.O. 245, 30-VII-99, etc.

Lo único que en mi concepto falta desarrollar en la mayoría de los municipios del país, son mecanismos de imposición por una parte, de incentivos de carácter tributario local, a aquellas empresas que inviertan en I + D (Investigación y Desarrollo) en temas de protección al medio ambiente, cosa que acontece en muchos países de nuestro entorno; y, por otra, la imposición –poniendo en práctica el criterio de que: “al que

AUTONOMÍA MUNICIPAL: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA CARTA DE LA AUTONOMÍA...

contamina paga” de sanciones ejemplarizadoras a los contraventores de infracciones medioambientales de los cantones –auténticas leyes locales– según un último fallo de la Corte Suprema de Justicia³⁶.

³⁶ Resolución No. 07-2004, Juicio No. 220-2001, Gaceta Judicial, Serie XVII, No. 14, páginas 4804-4806, Enero-Abril 2004.