

PROPIEDAD DE LA  
BIBLIOTECA DEL I.A.E.N.

# REPUBLICA DEL ECUADOR

SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO  
DE SEGURIDAD NACIONAL

## INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES



### XII Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo

#### TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES  
COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO NACIONAL Y  
SUS RELACIONES CON EL GOBIERNO CENTRAL.

Lic. CC.PP.SS. José Ferrín Vera.

1984-1985

R E P U B L I C A   D E L   E C U A D O R

SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

CUERPO DE CURSANTES

XII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

TEMA DEL TRABAJO:

EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES COMO INSTRUMENTO PARA EL

DESARROLLO NACIONAL Y SUS RELACIONES CON EL GOBIERNO CENTRAL

Lic. CC. PP. SS. José Ferrín Vera

Quito, Año 1.985.

## P R O L O G O

La permanencia por varios años en las funciones de Director Nacional de Municipalidades del Ministerio de Gobierno, ha permitido que me compenetre en el interesante e importante campo Municipal, conocer la realidad de la Institución y su permanente contribución para consolidar la democracia, impulsando un desarrollo integrado y sostenido de todas las regiones, buscando dotar de medios y servicios a todos los miembros de la Comunidad, para una realización plena del hombre.

Esta circunstancia, más los conocimientos de la realidad nacional, adquiridos en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, cuyo Plan Académico lo considero de alto contenido científico y uno de los mejores del Ecuador, son razones que justifican plenamente la elección del tema, que aspiro, será de beneficio para el mejor cumplimiento de las funciones que ejerce el Ministerio de Gobierno en los Organismos Seccionales del país y particularmente el prestigioso IAEN.

Por otra parte, el robustecimiento de la Institución Municipal y sus buenas relaciones con el Gobierno Central, están íntimamente ligadas con un auténtico e integrado desarrollo del país y en consecuencia con la Seguridad Nacional. Un Municipio fuerte, modernizado con una integración idónea, de profundo contenido cívico, con estructura administrativa adecuada, con rentas propias suficientes y participación justa de los ingresos económicos del Estado, permitirá la consolidación de los objetivos Nacionales Permanentes, en igual forma el fortalecimiento del Poder Nacional, en todos sus frentes.

Exteriorizo mi agradecimiento al capacitado y talentoso Asesor asignado para este Trabajo de Investigación Individual, Dr. Daniel Granda, por su orientación acertada que en todo momento me brindó; a mis queridas hijas, Patricia y Ximena, por su espontánea, valiosa y cariñosa colaboración en la ejecución del trabajo mecanográfico; en igual forma a mi amada esposa, Elsa, por su constante preocupación para que este trabajo se realice con acierto y signifique un aporte a corto plazo, al mejor funcionamiento de los Municipios ecuatorianos.

## I N D I C E

<u>CAPITULO I.</u>	DEFINICIONES Y VARIOS SISTEMAS QUE TRATAN DE EXPLICAR LA NAUTRALEZA DEL MUNICIPIO.....	1
	A. DEFINICIONES.....	1-2
	B. SISTEMA HISTORICO O AGLO-GERMANICO.....	2-3
	C. SISTEMA LEGAL O FRANCÉS.....	4
	D. SISTEMA JUSNATURALISTA.....	4-5
	E. SISTEMA DE LA CAPACIDAD ECONOMICA.....	5-6
	F. CONCEPTO DE MUNICIPIO EN VARIOS PAISES LATINO AMERICANOS.....	6-8
	G. PERSONALIDAD JURIDICA Y REQUISITOS PARA LA CREACION DE UN MUNICIPIO.....	8-11
	H. LOS MUNICIPIOS EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.....	11-16
<u>CAPITULO II.</u>	EL ESTADO Y LA CIUDAD.....	17
	A. SUPREMACIA DEL ESTADO SOBRE LA CIUDAD.....	17-20
	B. CRECIMIENTO URBANO ACELERADO: SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS.....	20-25
	C. PROPORCION DEL CRECIMIENTO URBANO Y RURAL Y EFECTOS DE LA REVOLUCION INDUSTRIAL SOBRE EL CRECIMIENTO URBANO.....	25-27
<u>CAPITULO III.</u>	GOBIERNO MUNICIPAL AUTONOMO .....	28
	A. GARANTIAS CONSTITUCIONALES A LA AUTONOMIA MUNICIPAL.....	28-33
	B. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL.....	33-34
	C. LA AUTONOMIA MUNICIPAL, BASE FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES EDILICIAS.....	34-35
<u>CAPITULO IV.</u>	SERVICIOS PUBLICOS QUE PROPORCIONA LA MUNICIPALIDAD.....	36
	A. CONSIDERACIONES GENERALES.....	36-39

	B. FUNCIONES PRIMORDIALES DEL MUNICIPIO ECUATORIANO.....	40-41
	C. EL PLAN REGULADOR, SU APLICACION Y BENEFICIO PARA LOGRAR UN CRECIMIENTO URBANO ORDENADO.....	41-44
	D. ORDENANZAS DE CARACTER TRIBUTARIO.....	45
	E. APRECIACIONES SOBRE SU APLICACION, SU SIGNIFICACION EN LAS RENTAS PROPIAS DE LOS CONCEJOS.....	45-46
<u>CAPITULO V.</u>	PLANIFICACION Y COORDINACION.....	47
	A. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA ESTRUCTURA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES MODERNAS.....	47-49
	B. PAPEL QUE DESEMPEÑAN LAS MUNICIPALIDADES DENTRO DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION INTEGRAL.....	49-52
	C. MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTARSE PARA OBTENER UNA PARTICIPACION EFECTIVA DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL PROCESO DE PLANIFICACION....	52-54
<u>CAPITULO VI.</u>	FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS ECUATORIANOS.....	55
	A-B. PRINCIPALES RECURSOS ECONOMICOS.- ESPECIFICACION DE LOS RECURSOS PROPIOS Y DE LOS PROVENIENTES DEL ESTADO.....	55-58
	C. INSTITUCIONES DE CREDITO.....	59
	D-E CRECIMIENTO FINANCIERO QUE HAN EXPERIMENTADO LOS CONCEJOS Y RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL PARA MEJOR MANEJO DE SUS RECURSOS.....	59-60
<u>CAPITULO VII.</u>	LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.....	61
	A. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.....	61-65
<u>CAPITULO VIII.</u>	RELACIONES DE LOS MUNICIPIOS CON EL GOBIERNO-CENTRAL.....	66
	AB. GENERALIDADES Y DISPOSICIONES LEGALES QUE ESTABLECEN ESTAS RELACIONES.....	66-68

	C. COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL.....	68-69
	D. LA FIGURA JURIDICA DE LA INTERVENCION EJERCIDA POR EL GOBIERNO CENTRAL.....	69-70
<u>CAPITULO IX.</u>	COMENTARIOS A LA LEY DE REGIMEN MUNICIPAL VIGENTE DEL ECUADOR.....	71
	A. APRECIACIONES GNLRALES.....	71-74
	B. CRITERIOS SOBRE LA MODALIDAD ADOPTADA PARA EL CARGO DE ALCALDE Y SU IDENTIFICACION CON LA DEL PRESIDENTE DEL CONCEJO.....	74-78
	C. LA ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANA Y SU IMPORTANCIA PARA EL ROBUSTECIMIENTO DEL SISTEMA MUNICIPAL ECUATORIANO.....	78-81
<u>CAPITULO X.</u>	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	82-89
	CONCLUSIONES.....	82-85
	RECOMENDACIONES .....	85-89

EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES COMO INSTRUMENTO PARA  
EL DESARROLLO NACIONAL Y SUS RELACIONES CON EL GOBIERNO CENTAL

I N T R O D U C C I O N

Antes de entrar a desarrollar el tema propuesto, debemos afirmar la efectiva existencia del derecho municipal como rama autónoma, con perfiles propios de la disciplina jurídica, habiéndose independizado del derecho administrativo, en donde tuvo su inicial desarrollo; ya nadie puede negar que en los últimos tiempos, esta rama del derecho ha adquirido tanta importancia que se ha hecho indispensable su encasillamiento especial para comprender y afrontar debidamente su estudio.

En el campo doctrinario es incuestionable la existencia de problemas cuyos planteamientos miran la necesidad de satisfacer exigencias nacidas en el núcleo urbano que grande o pequeño, presenta caracteres propios; es indudable que el núcleo urbano ha sido el germen de todas las organizaciones humanas; pues, si revisamos la historia de la humanidad observamos, que el primer agrupamiento de los hombres estuvo fundado en necesidades de defensa colectiva; pero como era lógico, apareció el apremio de un ordenamiento regulador de la convivencia de los vecinos. El problema de la ciudad es ante todo, el problema del civilismo, el crecimiento enorme de la ciudad moderna, el progreso de la técnica, la intensificación de las necesidades colectivas, la universalidad de esas necesidades, que de modo tan manifiesto, se advierte en la ciudad, plantea el problema sociológico de la creación, vigorización y aplicación eficaces de un espíritu municipal. Conviene aclarar que el municipio no abarca sólo la ciudad, nos referimos a ésta, con más insistencia, por constituir el factor principal para el desarrollo y afianzamiento de la institución municipal, pero ésta en la práctica, extiende su acción benéfica a las zonas rurales.

El municipio tiene su raíz en el origen de la convivencia social, vecinos o familias que necesitan cumplir en común algunos servicios, deben unirse y se unen para realizarlo: Conservar los caminos, enterrar los muer-

tos, construir templos, etc., son problemas que afectan a la comunidad, y que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios, y con el tiempo la complicación de la vida, aspecto que se agudiza paulatinamente con la división del trabajo, determinando nuevos problemas que deben afrontar los vecinos. Con estos antecedentes podemos afirmar, que el derecho municipal se pierde en la noche de los tiempos ; pero su acción, la intensidad con que la vida comunal se vive, se proyecta al futuro y a través de las edades influye acabadamente sobre los caracteres de los pueblos y sobre la organización de sus gobiernos. La comuna existe en todos los regímenes, no podríamos decir que es propia de determinadas formas de Gobierno, pero es indudable que donde mayor se ha hecho sentir su acción, es donde las Instituciones Políticas son más estables; nos atrevemos a afirmar que no se concibe en los tiempos modernos una democracia sin la organización de su régimen municipal.

El Derecho Municipal, la administración de los intereses del Municipio , en forma más o menos orgánica, aparece claramente definida en los Municipios Romanos. Hasta entonces el Estado se confundía con la ciudad. Las ciudades griegas pueden considerarse Estado-Ciudad; las Leyes que las regían eran las mismas que regían al Estado, ya que éste era tributario de la parte urbana, centro de toda actividad política y dirigente de aquellos pueblos. El Impero Romano al extender su acción por el mundo y al permitir a cada ciudad y pueblo que consquistaba, su manejo propio, organizaba paso a paso, su imagen de lo que se hacía en Roma, el Gobierno Municipal de las distintas ciudades europeas; y así puede decirse que el imperio subsistió, más que por la fuerza, por la acción de sus instituciones municipales.

Después del Imperio Romano las ciudades conservaron la administración municipal o comunal que aquel les había permitido, a la que se agregó el espíritu de asociación de las Tribus Germanas, que introdujeron modismos propios, afirmando con sus Corporaciones muchas Entidades Municipales; y así, durante la Edad Media, se mantiene la organización y se transporta a Inglaterra, Suiza y otros Países que luego serán modelo de organización comunal. El centralismo y el absolutismo de reyes y emperadores atropellan las comunas, pero algo de ellas subsiste y, lentamente se reorganizan. En Inglaterra el proceso de las libertades municipales fué seguro, pasando con estas características a los EE. UU. de Norte América.

La influencia del Municipio Romano se hace sentir también en España donde los Cabildos o Ayuntamientos se generalizan y son las Instituciones , que llegan a América en su período Colonial.

En el Ecuador, el Municipio siempre ha estado ligado a su misma existencia, en la formación de la Nación y en la consolidación del Estado, en la vivencia de su democracia y en todo el proceso de su desarrollo. Desde la Constitución de 1.830 se contemplan normas y principios que se refieren a los Municipios, buscándose desde entonces afianzar su independencia y autonomía, pero siempre subordinado a la Soberanía del Estado. Podemos manifestar que la Constitución Ecuatoriana en forma tradicional ha contenido normas relativas al Régimen Municipal.

En el devenir histórico de los Estados el Municipio ha tomado muy distinto aspecto de la Institución Medioeval; esa figura con semejanzas y diferencias está ligada a los aspectos fundamentales de la vida de los pueblos, en igual forma sucede en nuestro País.

El trabajo abarca los aspectos básicos de los principales sistemas que caracterizan al régimen municipal en el mundo, orientándose el análisis, a Latinoamérica y concretándose en el Ecuador, en donde se resalta la evolución que ha experimentado la Institución Municipal, su organización, finalidades, funcionamiento, lo que significa para el desarrollo del país, su papel en el cumplimiento de los objetivos nacionales; las reformas y cambios que deben experimentarse, para lograr la vivencia de un Municipio que sin perder su imagen tradicionalista, se transforme en un auténtico organismo de desarrollo que haga posible la integración nacional , con una democracia permanente y robustecida, basada en la aplicación plena de la justicia social, único camino que puede consolidar la paz nacional.

CAPITULO I

---

## C A P I T U L O I

### DEFINICIONES Y VARIOS SISTEMAS QUE TRATAN DE EXPLICAR LA NATU- LEZA DEL MUNICIPIO.

#### A. DEFINICIONES

Existe una verdadera gama de definiciones de municipios, la encontramos en los tratados, en casi todas las legislaciones municipales de los diferentes países del mundo, por lo que trataremos de referirnos a muchas de ellas para obtener una idea clara de lo que se debe entender, por municipio. Zabalia nos dice:

"Es aceptada la definición según la cual el municipio es un conjunto de familias e individuos unidos por los vínculos de la contiguidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan". 1/

Esta definición, la consideramos interesante, da la esencia de lo que es la institución municipal en la realidad y, en ella se encuentran comprendidos los principales elementos que distinguen al municipio, como veremos más adelante. El municipio tiene que ser considerado como una institución primaria de los pueblos, la necesidad de la defensa, en efecto, tiene que haber sido primordial en las organizaciones primitivas, dada la forma de constante agresión en que se vivía. Pero es indudable que resuelto ese aspecto, de la convivencia, la atención se fijaba en aquellos problemas de los cuales dependían el bienestar y la seguridad interna. Así, iría imponiéndose la convivencia de hacer más fácil el trato cotidiano para lo cual se dispondrán de calles que después habrían de ser alumbradas, a la vez que debió pensarse en otras exigencias dirigidas a la mejora de las plantas urbanas. Desde ya, nos anticipamos a señalar como uno de los fines principales del gobierno municipal, la organización en condiciones de máxima eficacia de aquellos servicios de los cuales depende la seguridad y el bienestar de la población urbana.

---

1/ Zabalia Clodomiro. - "Tratado de Derecho Municipal" - Pág. 19.

El tratadista nacional Jaramillo Alvarado, nos trae una definición muy interesante y sencilla, cuando manifiesta:

"Es natural que las familias se reúnan y que se considere insuficiente el hogar doméstico para que el hombre desarrolle la plenitud de su actividad; pues, la vecindad como ámbito, y el amor a su pueblo como sentimiento, contribuyen a despertar y a robustecer en el hombre la idea de la vida municipal. Convivencia de familias que viven en un mismo territorio, para cumplir en común los fines de la vida, con plena conciencia de esta comunidad, ésto es elementalmente el municipio". 2/

Pasamos inmediatamente a estudiar en forma breve algunos sistemas que tratan de explicar el origen y la naturaleza del municipio, en los que encontraremos otras definiciones. Maxime Leroy afirma que:

"El estado es demasiado vasto, demasiado pesado, demasiado alejado de las necesidades inmediatas, y que, por tanto se requiere un organismo jurídico más próximo, más en contacto con los problemas locales, en condiciones adecuadas para atender debidamente todos aquellos que son consecuencia del contacto vecinal. Este organismo jurídico es el que denominamos municipio; pero si ha sido por todos reconocido que no es posible prescindir del mismo, sobre su caracterización y contenido, no existe criterio unánime, ni en la ley, ni en la doctrina, por lo cual antes de abordar el estudio de la legalidad hispánica, en lo que atañe a estos particulares, precisará examinar las diversas tendencias dominantes con relación a los mismos"<sup>3/</sup>

Acogiendo lo manifestado por el tratadista mencionado, veremos en forma somera estas tendencias o sistemas, refiriéndonos principalmente a la clasificación establecida por Fernando Albi.

#### B. SISTEMA HISTORICO O ANGLO-GERMANICO

Este sistema se caracteriza por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas surgidas de modo espontáneo a través de los siglos. Fundamentalmente dominan en el sistema dos distintas notas: la variedad y la asimetría. No contiene una fórmula única de gobierno local, aplicable de modo uniforme a todas las divisiones territoriales de la

---

2/ Alvarado Jaramillo Pío. "Derecho Público Interno". Casa Cultura Ecuador. Pág. 299.

3/ Albi Fernando "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispano" Pág.21.

misma naturaleza, sino distintas clases de organismos de estructura no coincidente, esparcidos de modo irregular por toda la superficie del país, con una diferencia muy acusada entre el medio urbano y rural, sometiendo uno y otro a tratamiento distinto. La ley no suele establecer un mínimo de condiciones indispensables para que pueda constituirse una organización municipal, y en este sentido se ha afirmado que el municipio en dicho sistema no es una creación legal.

Ello sin embargo no resulta en la práctica totalmente exacto. En ciertos países encuadrados en el sistema que comentamos, para que exista una nueva organización municipal, precisa de una resolución legislativa o un acto de voluntad de una autoridad de control, tal como ocurre con Inglaterra como por ejemplo, en donde un Urban District, es creado por acuerdo del Consejo del Condado, con aprobación del Ministerio de Higiene, y un Municipal Borough precisa una Carta Real.

Un Tratadista norteamericano manifiesta que:

"Una corporación es una creación imaginaria de la Ley". 4/

Confirmando este criterio podríamos indicar que las corporaciones municipales las crea el Estado, derivando sus poderes de las Leyes del Estado y quedando subordinadas en todas sus actividades a la autoridad del Estado. Es principio universalmente aceptado que el Poder Legislativo puede libremente, salvo prohibiciones constitucionales, hacerlas nacer, dividir las, disminuirlas y suprimirlas. En el Ecuador casi siempre ha sido consagrado este principio en sus numerosas constituciones afirmado en las respectivas leyes de Régimen Municipal que han tenido vigencia, como sucede con la que rige actualmente; aunque debemos aclarar que el Régimen Municipal no pertenece al sistema histórico que estamos tratando. Este sistema en la actualidad tiene escasa aplicación, inclusive dentro de los estados que tradicionalmente lo han adoptado. En los Estados Unidos de Norteamérica, se exige en la actualidad un mínimo de habitantes para darle a una población la categoría de City.

---

4/ Macdonal Agustín. "Gobierno y Administración Municipal". Pág. 136-137.

### C. SISTEMA LEGAL O FRANCES

Esta modalidad representa el contrapunto de la anterior, recogiendo la tendencia antihistórica y unificadora de la revolución francesa que quiso hacer tabla rasa de todo lo pasado, estableciendo un sistema uniforme, simétrico y centralizado. El Municipio no reposa aquí sobre una base social y jurídica de carácter tradicional, sino que se amolda a unas normas apriorísticas dictadas por el legislador. A este sistema se le imprime una estricta centralización en la época napoleónica, en el mismo como indica un autor: "Los Municipios no son mas que una simple división administrativa del territorio; constituyen la última de las circunscripciones de las que desciende la autoridad pública".

El Régimen Municipal Francés ha influido profundamente en todos los países latinos, y aún en algunos extraños a nuestra raza; España, Italia, Bélgica, Holanda y Grecia entre otros; como veremos más adelante ha repercutido hondamente en el mundo hispanoamericano.

### D. SISTEMA JUSNATURALISTA

Este sistema da una construcción científica, una interpretación teórica de la evolución histórica del gobierno local; una doctrina filosófica de la segunda mitad del pasado siglo, actualmente pasada de moda, pero de la cual han querido derivarse recientemente consecuencias prácticas en el mundo hispano. Varios tratadistas de la escuela histórica reconocen unos derechos fundamentales del Municipio al igual que los individuales, del ciudadano; en consecuencia se afirma que son creaciones sociales, potencias vivas, que el derecho no finge tales corporaciones sino que las encuentra hechas. Taparelli, citado por Albínos habla de las sociedades "Ipostáticas" de incremento en grados sucesivos, donde la asociación de familias constituyen el Municipio y la reunión de éstos, el Estado. Otros tratadistas coinciden en que el "Municipio, anterior al estado no fue por lo tanto creado por el mismo, existió con anterioridad y en cierto modo puede considerársele salido de las manos de la naturaleza". Estas tendencias tuvieron en España honda repercusión, las hicieron suyas los tratadistas de derecho natural, teniendo entusiasta aplicación en los comienzos del Siglo XX, en donde se evidencia plenamente la postura casi soberana de la Institución Municipal en un estado que prácticamente no existía.

La conclusión clásica del Jusnaturalismo es la siguiente: "El Municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos y, cuya existencia y relaciones necesarias con los círculos superiores tiene por tanto que reconocer, no crear, el Estado con los individuos". Es indiscutible que la orientación jusnaturalista influyó decisivamente en la caracterización legislativa de los Municipios Americanos, ya que, como veremos más adelante, en las definiciones que nos da la legislación americana en esta materia, en la mayoría encontramos que se consagra la procedencia natural de las instituciones municipales, lógicamente dando prioridad al aspecto legal; es decir, que se crea un sistema mixto en el que participan lo histórico-natural con lo legal.

Esta doctrina ha caído en desuso, podemos anotar como error fundamental de la misma, la confusión que establece entre dos factores íntimamente ligados a la institución municipal y que deben considerarse por separado. El complejo que denominamos Municipio lo integran dos elementos distintos, que el jusnaturalismo no ha sabido percibir y diferenciar: La agrupación humana-hecho social-y el municipio propiamente dicho-institución jurídica-la clave del problema descansa en esta distinción. Los hombres-no la naturaleza- como consecuencia de un conjunto de diversas situaciones económicas e históricas, constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas. El Estado única sociedad total y soberana, será la llamada a determinar mediante la ley, cual sea la forma más adecuada en cada caso, para que los elementos humanos en relación de convivencia vecinal puedan cumplir mejor aquellas finalidades inmediatas que desbordan la acción individual de las mismas.

#### E. SISTEMA DE LA CAPACIDAD ECONOMICA

Este sistema es aceptado universalmente en nuestra época, debido a las exigencias de la misma y a las nuevas y complejas formas de vida moderna, en donde todo evoluciona en forma vertiginosa, por lo que, siendo los municipios entidades eminentemente de servicio público para una determinada colectividad, dependen en gran parte del factor económico ; en casi la totalidad de nuestras legislaciones, no se habla de derechos originarios, sino simplemente de deberes enderezados al cumplimiento del servicio público; puesto que el municipio no es un fin sino un simple medio para la prestación de dichos servicios.

En este sentido es característico la definición de la ley alemana de 1.935, "Los Municipios agrupan las fuerzas vivas de los habitantes de las comunidades, con el fin de llevar a cabo los objetivos de carácter público a su cargo". Muchos tratadistas han llegado a deducir prescindiendo de todo prejuicio doctrinal, que es Municipio únicamente quien puede serlo, quien posee vitalidad propia para cumplir las obligaciones mínimas; y este criterio lo consagran la mayoría de las legislaciones municipales del mundo, particularmente en Europa y América.

Podemos afirmar que, actualmente la decisión de sí, conviene conectar con una agrupación social un organismo de gobierno de carácter municipal, es asunto que afecta exclusivamente a la soberanía del Estado, y que éste resolverá con plena libertad, atendiendo principalmente a la capacidad económica del medio interesado para llevar a cabo los servicios públicos; para acreditar esa capacidad, exige siempre la Ley determinados requisitos mínimos de población, superficie, recursos financieros, etc. La legislación americana en esta materia se ha nutrido de todos estos sistemas y criterios sin haberse radicalizado en uno solo, lo que ha permitido que muchas instituciones municipales, sin perder su tradición histórica, se hayan robustecido y arraigado en nuestros pueblos, conservando sus características peculiares, pero adaptándose a las nuevas y múltiples exigencias de la época; por lo que, cada día se delinea más nítidamente el nuevo derecho municipal americano. Debemos indicar que actualmente existen poderosas organizaciones interamericanas de carácter municipal, que contribuyen para que, nuestros sistemas tomen características propias y se unifiquen las diferentes legislaciones, especialmente con los municipios de EE.UU. de Norte América, en donde la institución municipal ha evolucionado en forma extraordinaria.

#### F. CONCEPTO DE MUNICIPIO EN VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS.

La más remota de las definiciones del municipio, en el mundo hispánico, la encontramos en la legislación Argentina, en el Decreto Provisorio de la Confederación del 2 de diciembre de 1.852 que al establecer la Municipalidad de Buenos Aires, dice: "La municipalidad considerada como una asociación de familias unidas por intereses, bienes y derechos comunes a todos sus miembros, entra en la clase de persona civil; es capaz de contratar, de adquirir, de poseer, de obrar con justicia como los particulares".

En Honduras se ha consagrado la siguiente definición: "Municipio es una población o Asociación de personas residentes en un término municipal y gobernadas por una municipalidad". En Venezuela, en Sucre, encontramos la siguiente definición: "Se denominan municipios las entidades en que se divide cada uno de los Distritos del Estado". En Guatemala se establece: "Es Municipio la Asociación legal de las personas que residen en un Distrito Municipal". En Espíritu Santo, Brasil: "El Municipio es una circunscripción territorial del Estado determinada por la Ley, como base primaria de organización política, representante además de la unidad territorial con gobierno propio de la colectividad formada por intereses comunes y relaciones naturales de carácter local". No podemos dejar de mencionar la definición que encontramos en Cuba en su Ley Fundamental de 1.952, que dice: "El Municipio es la sociedad local organizada políticamente por la autorización del Consejo de Ministros, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica a todos los efectos legales".

La Ley de Régimen Municipal vigente en el Ecuador, nos trae la siguiente definición: "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. El territorio de cada Cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales".

Podemos afirmar que casi toda la legislación municipal hispanoamericana coinciden en ciertos elementos básicos que personifican a la institución municipal, inclusive, estos elementos han influido en el sistema norteamericano, como también en los grupos hispanoamericanos que tienen grandes diferencias con el sistema que podemos considerar tronco hispánico.

Entre estos grupos podemos citar a los Países de la Plata (Argentina, Uruguay y Paraguay) y en parte a Chile y Bolivia; otro grupo lo constituyen las Municipalidades del Brasil. En todos estos grupos a excepción de pocos casos, encontramos categorías y elementos determinantes,

que han estructurado con lineamientos claros al municipio; entre los que podemos citar: personería jurídica, el territorio, lo vecinal, población, capacidad económica.

G. PERSONALIDAD JURIDICA Y REQUISITOS PARA LA CREACION DE UN MUNICIPIO.

La mayoría de los Estados coinciden en conceder a los municipios la categoría de persona moral, siendo normal el empleo de las palabras "sociedad", "asociación", lo que resulta inadecuado, pues en nuestra terminología jurídica, se puede entender por uniones voluntarias para fines concretos de carácter privado, lo cual se haya en contraste con la naturaleza forzosa, total y pública del municipio. En otras legislaciones, se usa la palabra "comunidad" que también se presta para confusiones y, otras con más propiedad usan el término corporación. Es necesario observar que muchas legislaciones al darle al municipio el carácter de persona moral, se limita a otorgarle una esfera de acción meramente civil, patrimonial, como si la personalidad moral no tuviera otras derivaciones.

Casi todas las legislaciones americanas declaran expresamente que el municipio es persona jurídica, en consecuencia puede demandar y ser demandado, adquirir derechos y contraer obligaciones. Este enfoque parcial que elude todo el servicio público, parece significar que los municipios sólo son personas jurídicas en cuanto administran su patrimonio; pero en la actualidad el legislador en la mayoría de los casos está corrigiendo, ya que, el municipio tiene la facultad de establecer y explotar bienes y servicios públicos. Es indiscutible que la capacidad jurídica de los municipios en cuanto expresión de su personalidad moral, alcanza a todo el ámbito de su competencia. Ferrara, citado por Albi dice:

"Las personas jurídicas gozan de una capacidad que trasciende de la esfera del patrimonio y penetra en el derecho personal y en el derecho público". 5/

Tenemos que convenir que el municipio dentro de su personalidad jurídica, abarca: a) la gestión de sus medios económicos, tanto patrimoniales,

---

5/ Albi Fernando - Ob. Cit. Pág. 31-35-42.

como tributarios; b) las actividades orientadas a la prestación de los servicios públicos; c) potestad de mando y facultad coactiva.

Como requisitos fundamentales para la creación de un municipio, resaltamos los siguientes:

a. Territorio: Podemos afirmar que este elemento, se encuentra en casi todas las legislaciones del mundo, ya que, sin territorio no podría existir un municipio, constituyéndose en un elemento primordial que determina el campo de acción en lo jurisdiccional, sirve de límite con otras circunscripciones territoriales, es determinante en la integración de los otros elementos. En el Ecuador está ligado a la vida municipal con tanta fuerza que en muchas ocasiones ha sido motivo de lamentables incomprensiones y pugnas entre cantones hermanos, que por no poseer una demarcación clara y precisa han generado luchas y posiciones de enfrentamiento que atentan a la unidad nacional.

b. Lo Vecinal: Este es otro elemento que caracteriza a la institución municipal. Gramaticálmente vecino es el que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa; es decir, que al hablar de vecindad se presupone la contiguidad material de familias y edificios, constituyendo como bien indica Fernando Albi, "una agrupación perfectamente individualizada en el espacio".

El contacto vecinal ocasiona necesidades especiales, problemas particulares de diversa índole, motivados por el hecho social que anotamos, para atender a aquellas y resolver éstos ha sido indispensable una peculiar organización jurídica que es la que se denomina municipio; sin la existencia de lo vecinal no se comprende el municipio. De las definiciones que hemos anotado, resaltamos que, es casi unánime la aceptación de este elemento, que está ligado con la territorialidad.

c. Capacidad Económica: Este elemento está comprendido dentro de la modalidad más generalizada para la creación de municipios, que consiste en establecer por medio de la Ley, un sistema complejo de determinación de recursos financieros sobre el sector que comprendería el nuevo municipio.

Todo municipio precisa de un mínimo de capacidad económica, para poder subsistir, no tendría razón la creación de un organismo de esta naturaleza sin ninguna clase de rentas. Los recursos económicos, deben responder al potencial del municipio, está ligado a muchos factores de su monto y efectividad, dependerá la calidad, oportunidad, número, incremento y desarrollo de todos los servicios públicos que debe otorgar el municipio a la colectividad, a los vecinos, a la comunidad, o como se quiera llamar, lo esencial es que no se puede concebir, el nacimiento de un municipio sin ningún recurso económico. Caso todos los países consagran este requisito, utilizando diversas expresiones.

Nuestra Ley de Régimen Municipal al establecer, en su artículo 4to. los requisitos para la creación de los municipios y por tanto para darle una existencia legal, dice que el numeral 3º "capacidad económica suficiente para sufragar los gastos del funcionamiento ordinario de la administración local y, especialmente, para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos esenciales del nuevo municipio".

En Portugal se dice: "dé ingresos ordinarios suficientes para atender a sus obligaciones". Las mayorías de legislaciones se refieren a recursos o elementos suficientes o necesarios, para atender a los gastos o para el sostenimiento del municipio; en algunos países inclusive se determina concretamente las entradas efectivas en dinero mínimas con que debe contar un municipio para que tenga categoría de tal. Por lo general, estos recursos económicos se obtienen de los recursos naturales del respectivo territorio, de las contribuciones en diferentes modalidades, de los vecinos y en general de los recursos autorizados por la Ley. Uno de los aspectos que más preocupa e interesa a la institución municipal, es su robustecimiento económico, por lo que, los principales esfuerzos están dirigidos a la obtención de rentas suficientes y firmes que permitan no sólo el financiamiento de sus propios gastos, sino especialmente el financiamiento de servicios públicos y de las trascendentales obras que realiza para beneficio de su colectividad.

d. Población: Es constante en la legislación municipal, el requisito de un número de habitantes para que pueda surgir un municipio nuevo y en

muchos casos, como en Costa Rica, es ésta, la sólo condición que se establece. La reunión de un número importante de residentes, es un indicio de vitalidad y se evita la creación de municipios anémicos en localidades insignificantes condenándolas a una vida lánguida y artificial.

En comparación con otros países americanos, el Ecuador establece un número elevado como requisito para la creación de un municipio. La Ley de Régimen Municipal de 1.956 que dejó de regir, ya establecía un número apreciable de 20.000 habitantes; y, la Ley vigente de 1.966 con todas sus reformas, exige 50.000 habitantes; cifra que la estimamos demasiada abultada, si consideramos que ningún país del continente Americano determina este número, inclusive algunos que tienen el mismo sistema de División Territorial que el nuestro. En muchas provincias de Argentina sólo se exige 1.500 habitantes; en algunos Estados Brasileños, 15.000 habitantes. Esta exigencia exagerada ha motivado que la norma legal sea violada en la mayoría de los casos, particularmente por intereses políticos y por concentrarse los recursos y las principales obras en la respectiva cabecera cantonal, buscando en la Cantónización la solución a toda una etapa de postergación y marginamiento del Ente Parroquial. Numerosos son los Cantones que tienen un número de habitantes exiguo, distando de manera considerable del requisito legal, en este caso se encuentra la mayoría de los últimamente creados.

#### H. LOS MUNICIPIOS EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Dentro de este breve análisis de algunos sistemas municipales del mundo, hemos dejado al final a la Institución Municipal de los EE.UU. de Norteamérica, porque en este país el Municipio ha experimentado una evolución de gran trascendencia, con caracteres propios, en forma permanente se experimentan, se ensayan, nuevas modalidades de Gobierno Municipal, buscando siempre el máximo de eficacia dentro de fórmulas democráticas. Los americanos copiaron el sistema inglés y principiaron dentro de cada uno de los Estados a otorgar cartas en las mismas condiciones que se acordaron en Inglaterra; de donde cada uno de los pueblos y ciudades importantes, tenía sus cartas propias con facultades, muchas de ellas para elegir con convenciones constituyentes que hicieran una carta orgánica de la ciudad, que no tenía nada que ver con las otras y que tenía autonomía dentro de las relaciones de cada Estado.

Estas cartas o cédulas se han modificado con el tiempo y cada ciudad ha adoptado la que convenía a sus características, posteriormente se ha unificado el sistema municipal con leyes orgánicas que rigen para todas las comunas, consiguiéndose que por lo menos los municipios que integra un Estado mantengan un régimen análogo.

En Estados Unidos se distinguen nítidamente en la actualidad, tres tipos de régimen municipal: el sistema tradicional o federal de concejo - alcalde; el de Comisión y el de Director Municipal o de Manager o Gerente. Como en ninguna otra parte del mundo en este país se han ensayado y se ensayan estos sistemas, existiendo ciudades que por varios años adoptan un sistema y luego lo deshechan para experimentar otro, lo que contrasta con nuestro sistema y el de la mayoría de las repúblicas hispanoamericanas que tienen sistemas únicos para casi todas las ciudades.

Sistema Concejo-Alcalde: El Gobierno en manos de un Alcalde y un Concejo, como se ha desarrollado en este país, tiene dos formas divergentes; una de ellas puede llamársela de Alcalde débil porque sus poderes son pocos y están cuidadosamente restringidos; la mayor parte de los Departamentos Administrativos están manejados por juntas o comisiones cuyos miembros son elegidos directamente por el pueblo o nombrados por el Concejo Municipal. El Alcalde solamente nombra unos pocos funcionarios que necesitan ratificación del Concejo, tiene función de control y vigilancia, pero en la práctica su gestión es de poca significación, ya que las juntas o comisiones, casi siempre no aceptan sus sugerencias e indicaciones. En otro tiempo el sistema Alcalde débil gozó de gran popularidad, pero en estos últimos años lo han ido abandonando la mayoría de ciudades, parece destinado a desaparecer por cuanto jamás se podría hacer frente con este sistema, al crecimiento urbano acelerado que caracteriza a la época y a la desesperación de progreso que anima a todos los pueblos.

Modalidad del Alcalde Fuerte: Diametralmente opuesto a la teoría de la descentralización es el sistema del Alcalde Fuerte. Dentro de este otro tipo de organización el Alcalde controla por completo todos los asuntos administrativos, nombra a los Jefes Departamentales sin consultar al con

cejo, puede cesarlos cuando quiera, la mayor parte de los funcionarios de la ciudad son también nombrados por él, aunque por regla general de acuerdo con la prescripción del Servicio Civil; tiene amplios poderes en relación con el presupuesto municipal, es en realidad la cabeza de la ciudad. Los únicos funcionarios municipales elegidos por votación directa en este sistema son el Alcalde, el Concejo y posiblemente los miembros de la Comisión de Escuela y el Contralor o Auditor. Este sistema gana terreno, ya que, si bien entraña muchos peligros como el abuso de poder, no es menos cierto que las experiencias han probado que es mucho menos peligros concentrar, la autoridad en las manos de un sólo funcionario responsable, que diluirla entre 40 ó 50 funcionarios de poca categoría. El Alcalde en los Estados Unidos en el 95% de las ciudades es elegido por voto popular y su duración se establece en la mayoría de los casos en dos y cuatro años, habiéndose abandonado el período de un año, que tanto se usó en épocas pasadas. Se exigen ciertos requisitos de edad y mínimo de residencia, tiene sueldo por lo general alto. En cuanto al Concejo podemos indicar que en los primeros tiempos de Independencia norteamericana el Concejo era prácticamente el gobierno de la ciudad, designaba el Alcalde y supervisaba la nascente administración Municipal, sujeto a las leyes del Estado, promulgaba las ordenanzas necesarias para el bienestar de la población; algunos de sus miembros compartían con el Alcalde la mayor parte del poder judicial; en los asuntos locales el Concejo era supremo. Todo esto ha cambiado a lo largo del siglo pasado y especialmente en el presente; el Concejo en casi todas las ciudades norteamericanas ha ido perdiendo poder y prestigio constantemente, mucha de su autoridad ha ido pasando a otros departamentos municipales y el Alcalde ha venido ganando prestigio y poder a expensas del Concejo; algunos de los asuntos que correspondían al Concejo, han pasado a manos de las autoridades estatales. A pesar de lo indicado, el Concejo sigue siendo organismo municipal principal en la formulación de la política de la ciudad, sus decisiones afectan a todas las facetas de la vida municipal. Los Concejales son elegidos en votación directa, su período va de los 2 a los 4 años; el número de Concejales ha ido en disminución. En más de las dos terceras partes de las ciudades grandes de los Estados Unidos (las que tienen población de más de 25.000 habitantes) los concejos están compuestos por 9 ó 5 concejales; muchos centros metropolitanos tiene concejos compuestos por 25 concejales, Chicago tiene 50.

Gobierno de Comisión: El sistema de Gobierno Municipal por Comisión no ha tenido muchos partidarios en los grandes centros metropolitanos, la mayor parte de las ciudades que han implementado este sistema son las consideradas como pequeñas; podemos afirmar que esta modalidad es más adaptable a las pequeñas comunidades semirurales, es una modalidad que cambia el sistema tradicional de Concejo-Alcalde, por cuanto la comisión sustituye al Concejo Municipal en cuanto a la determinación a la política y al Alcalde, especialmente en la designación de empleados y funcionarios y supervisión del trabajo administrativo, ó sea que cumple una función Legislativa y Ejecutiva. Casi todas las ciudades que han adoptado el Gobierno de Comisión, le han agregado cambios y modificaciones de acuerdo con sus necesidades, y caprichos locales; en todo caso consideramos a la Comisión como un grupo pequeño de hombres, cuyo número va de 5 a 7, son siempre elegidos por votación directa y su período por lo general es de 4 años, uno de los comisionados es designado por sus compañeros para que desempeñe el puesto de Alcalde, funcionario que cumple las mismas funciones de comisionado, siendo la comisión la que concentra todo el poder dividiéndose entre sus miembros funciones específicas. Este sistema en principio despertó bastante simpatía por su simplicidad y eficacia aparente, al concentrarse los poderes en pocas personas se simplifican las cosas. El sistema de Comisión surge como rechazo al sistema Concejo-Alcalde que en muchas ciudades cayó en descrédito por la falta de eficacia, deshonestidad y abusos que escandalizaron a muchas ciudades norteamericanas. En la actualidad se aprecia movimiento diferente que rechaza y abandona este sistema para adoptar el sistema denominado Concejo-Director Municipal, o para regresar al sistema tradicional indicado, buscándose siempre el máximo de eficacia y honradez en el campo municipal.

Sistema de Director Municipal: Este sistema es de gran actualidad ha acaparado la imaginación pública y sus partidarios no sólo aumentan en los Estados Unidos, sino en muchos países del mundo; inclusive en varios Congresos Interamericanos de Municipalidades se lo ha recomendado para los países hispanoamericanos. Se basa en una estructura municipal, calcada en las prácticas comerciales e industriales modernas; el Concejo Municipal deja de ser un grupo de jefes de departamentos, como lo es en el Gobierno de Comisión, y asume su verdadero papel de ser el organismo que determina las directivas de la política de la ciudad.

El Concejo (o Junta Directiva como se denomina en una empresa privada ), emplea un director, un técnico en cuyas manos se ponen todas las fases de la Administración Municipal, como sucede con una sociedad o compañía anónima al designar al respectivo gerente, a quien se le dá amplios poderes para administrar la empresa, sociedad o compañía. La mayoría de las ciudades que han adoptado este sistema lo han consignéado en la respectiva Carta de la Ciudad; en otros casos se ha creado el Director Municipal a través de una simple ordenanza. En este sistema existe el Concejo o en ciertos casos la Comisión con las atribuciones ya indicadas, el Concejo es el órgano legislativo y es directamente responsable ante el pueblo por la marcha de los asuntos municipales, podemos decir que tiene dos funciones fundamentales, promulgar las ordenanzas y las resoluciones necesarias y la de seleccionar al Director Municipal, haciéndolo responsable por la Administración de la ciudad, todas las funciones administrativas quedan bajo el control directo de este funcionario.

El sistema Director Municipal, no elimina el puesto de Alcalde, sin embargo éste no tiene facultades importantes; preside las sesiones de Concejo, actúa como Jefe de Protocolo de la ciudad y en la mayoría de actos de carácter social. Usualmente lo escoge el Concejo dentro de sus propios miembros, aunque en muchas ciudades es todavía elegido por votación popular.

"La figura central de este sistema, es naturalmente el Director . El Concejo lo elige casi siempre por un período indefinido, se supone que sus servicios se seguirán utilizando mientras sean satisfactorios; algunas cartas establecen que no se le puede destituir durante los seis primeros meses, de manera que tenga una verdadera oportunidad de probar su capacidad. Su responsabilidad es directa, ante el Concejo y sólo indirecta ante el pueblo". 6/

Podríamos manifestar que se trata de un funcionario ejecutivo - central, con buen sueldo, a-político, que trabaja a tiempo completo, empleado del Concejo de alto rango, que dirige todos los asuntos administrativos de la ciudad y que en consecuencia, está en la atención pública mucho más que cualquier miembro del Concejo; se persigue implementar una administración municipal técnica, experta y libre de politiquería.

---

6/ Macdonal Agustín. "Gobierno y Administración Municipal" Pág. 220-222

Como es lógico, el Concejo tiene la facultad para separar al Director Municipal, cuando existen motivos para ello; en casi todos los casos, existe un procedimiento expresamente establecido para la remoción de este funcionario. Como hecho importante se debe anotar que siempre que se trata que el Director esté subordinado al Concejo, consolidándose la primacía del Gobierno Legislativo representante director de la voluntad popular, o por lo menos un equilibrio con el Ejecutivo representado por el Director o Gerente. Como sucede con los métodos y sistemas nuevos, la mejor manera de probar sus bondades y eficacias, es ponerlo en práctica y ver que resultados da. El sistema de Director Municipal se experimenta en un gran número de ciudades de Estados Unidos de Norteamérica, son más de 1.000 las ciudades que han adoptado este sistema con un marcado éxito; como en los otros encontramos en éste, ventajas y desventajas, considerando que las primeras priman sobre las segundas; especialmente porque se consigue liberar en gran parte a la administración municipal de la influencia política partidista; es de entenderse que por su naturaleza el Director Municipal promedio no debe tender en vigorizar la organización política dominante en la localidad, debiendo volcar toda su capacidad a impulsar las obras de interés público, de beneficio a la colectividad, sin ningún distingo. Basado en este principio se ha generalizado la práctica de conseguir en la mayoría de los casos, directores municipales foráneos, para liberarles de cualquier compromiso dañino con los hombres influyentes o políticos profesionales de la ciudad. Por último, debemos manifestar que existe cierto número de factores de los cuales depende la popularidad y crecimiento de este sistema, entre los cuales el más importante quizás es, la calidad de los hombres que se escojan para desempeñar el puesto.

C A P I T U L O    I I

---

## C A P I T U L O    I I

### EL ESTADO Y LA CIUDAD

#### A. SUPREMACIA DEL ESTADO SOBRE LA CIUDAD

Agustín Macdonal afirma que:

"Las ciudades son criaturas del Estado. Nacen al conjuro del Estado y son gobernadas de la manera que el Estado considera conveniente" 7/

En la mayoría de los asuntos, la legislatura estatal habla por el Estado y, por lo tanto se puede decir que, en ausencia de limitaciones constitucionales, la legislatura puede regular los asuntos municipales sin tomar en cuenta la opinión pública local; su poder es supremo, por lo que, la mayoría de tratadistas coinciden en que puede crear ciudades, puede dividir, cambiar y hasta suprimir una ciudad, si considera que el bien público así lo exige. Basta revisar las Constituciones de los diferentes Estados, para constatar que este criterio está consignado en la mayoría de ellas. No es nuestro propósito tratar de profundizar este tema tan apasionante del Estado y la Ciudad, por lo que solamente haremos ciertas consideraciones breves para entender mejor los diferentes tópicos de carácter municipal que comprende este trabajo.

El elemento que más nos interesa es la ciudad, por estar íntimamente vinculada a la vida y desarrollo del municipio; muchos son los tratadistas que han realizado estudios complejos sobre la ciudad; y, se han consagrado en las diferentes legislaciones interesantes criterios sobre la misma. Adolfo Posada en su interesante obra "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna", nos dice que:

---

7/ Macdonal Agustín - Ob. Cit. Pág. 51

"La ciudad, con su expresión o fisonomía geográfica y social, es una forma diferenciada del vivir humano colectivo; un centro o núcleo de fuerzas o energías convergentes; es a la vez fenómeno de integración y de desintegración, de concentración y de expansión. Es la ciudad la concentración determinada de una de las maneras típicas de la vida del hombre sobre la tierra y en el espacio". 8/

Muchos definen superficialmente a la ciudad manifestando que :

"Es un grupo urbano, un conjunto de casas, de habitaciones, contiguamente dispuestas que forman un núcleo de edificaciones, viviendas y servicios; es en suma la ciudad, un fenómeno de aglomeraciones de gentes que viven juntas en estrecha vecindad". 9/

Con Posada diremos que la aparición del medio urbano y de la estructura y del espíritu urbano es obra del tiempo y consecuencia de la acción de la ciudad sobre sí misma y de la interna complicación de la vida del núcleo defensivo. El mismo autor sostiene:

"El desdoblamiento-fenómeno de desintegración y de diferenciación sociales- que entraña el desarrollo de la ciudad, al urbanizarse, implica el concurso más o menos coincidente de estas circunstancias: 1.- La transformación de la vida nómada en fija 'hasta que la transición del estado nómada al sedentario fijo se hubo afectado el crecimiento de las ciudades no es problema' ; 2.- Un medio físico favorable que permita la fijación indefinida del núcleo; condiciones física de situación y posición; 3.- Una gran masa humana que puede ser atraída; 4.- La creación de un centro de intensificación de la vida económica. En estas circunstancias se produce y desarrolla el medio denso, el espacio social y superorgánico: La ciudad" 10/

La ciudad ha alcanzado significados especiales y en virtud de los cuales, la designación como ciudad de un grupo de población dado, puede implicar una cierta consideración privilegiada o una especial organización política; nos atrevemos a convenir con las respectivas limitaciones de luego, que ciudad significa el grupo denso de población, es un fenómeno de concentración y de condensación social de la vida humana; en todo caso es un problema muy complejo y en el que necesariamente se debe tener un criterio bastante elástico, para evitarnos lamentables confusiones, porque entrando en un sentido de profundidad, el fenómeno de con

---

8/ Posada Adolfo. "Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Madrid Pág.5

9/ - 10/ Posada Adolfo - Ob. Cit. Pág. 7-16

centración que constituye una ciudad, surgen las dudas, cualquier aglomeración de personas y de casas formando un núcleo, es ciudad?. Basta el hecho estructural de la contiguidad y de la intimidad de la vida para que se produzca el espacio urbano en forma de ciudad?; he aquí el grave problema de la definición y del concepto de la ciudad.

Legalmente, la ciudad es algo más que una aglomeración de fábricas y casas-habitación, algo más que una comunidad de hombres y mujeres. Es una corporación que tiene su legislación especial, su carta, como sucede en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica, la cual le garantiza ciertos privilegios y derechos, imponiéndole determinados deberes y obligaciones. De las experiencias observadas en los diferentes Estados, necesariamente tenemos que convenir en que éste tiene supremacía sobre la ciudad, aspecto que nos parece lógico si tomamos en cuenta que el Estado es la única sociedad-política soberana, plenamente organizada, particularmente el carácter de soberanía es lo que más afianza esta supremacía, ya que, la soberanía es la postestad política suprema. Se podrían citar varios ejemplos en los que la legislatura de los Estados han anulado Leyes y Cartas de las Municipalidades y cientos de casos de interferencia estatal en los asuntos locales, aunque como veremos, en el capítulo respectivo, la autonomía municipal como institución, cada vez se afianza y robustece.

Es incuestionable que la ciudad es el distintivo de la época actual, algunos tratadistas la consideran "Un nuevo producto de la civilización del mundo", coincidimos con este criterio, si por civilización, como dice Zabalia:

"Ha de entenderse, desde ciertos puntos de vista, como la incorporación en su mayor medida de las conquistas de la ciencia a las necesidades de la convivencia colectiva, tiene que o convenirse en que ese proceso es más activo y visible con respecto a los centros urbanos". 11/

Las ciudades que son verdaderos laboratorios de la vida colectiva, constituyen los centros en los que se procuran las soluciones orientadas a

---

11/ Zabalia Clodomiro Ob. Cit. Pág. 24.

consolidar de manera generalizada el bienestar humano. La multiplicación de las ciudades es uno de los hechos más sobresalientes de la vida moderna, teniendo una situación dominante en la vida social, económica y política de los pueblos. La proporción de la población urbana ha aumentado de tal modo, que el grupo de la población, en la zona más altamente desarrollada, hoy se concentra en ciudades quedando su minoría en los campos.

B. CRECIMIENTO URBANO ACELERADO: SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS

Este es un aspecto complejo y son numerosos los tratadistas que han explicado con criterios abundantes este tema de gran actualidad que caracteriza al Siglo XX, aunque su apogeo se inicia en el Siglo pasado. Posada nos dice que:

"El crecimiento de las ciudades no parece un fenómeno artificial, y es preciso preguntarse si la gran ciudad supone necesariamente una estructura sociológica tal, que la comodidad, la riqueza, el lujo y la vida intensa que suscita han de producirse, ofreciéndose al lado como fatal contraste, el triste espectáculo de un proletariado miserable y de una masa degenerada, viviendo -si es vir- en un ambiente de desesperación y de degradación física y moral" 12/

Este tratadista también nos manifiesta que:

"El problema de la ciudad moderna, considerado en sí y en su posición en un régimen nacional es un problema de adaptación y readaptación insesantes de la vida humana al medio geográfico y social, merced a un esfuerzo de dominación de las condiciones y dificultades del medio por el hombre, que ha llegado a darse cuenta del poder transformador de sus facultades." 13/

Es un hecho incontrovertible el crecimiento acelerado de las ciudades desde hace más de dos Siglos, sin que este proceso se detenga, acentuándose cada día más; el mundo moderno se urbaniza rápidamente. Varias y de diferente naturaleza son las causas que influyen en este movimiento ascendente que caracteriza a la época actual; nos referimos a las que

---

12/ Zabalia Clodomiro - Ob. Cit. Pág. 30

13/ Idem. Pág. 30.

estimamos decisivas e importantes:

1. Un aumento general de población es una de las condiciones que ayudan al crecimiento de la ciudad, pero no es la causa principal, porque tenemos casos como el de la República Popular China que tiene una población superior a la de los Estados Unidos de Norteamérica, Alemania, Inglaterra, Francia, etc. y, sin embargo su población urbana es inferior a la de estos pueblos, igualmente podemos citar a Francia, cuya población nacional no ha experimentado un crecimiento mayor, pero en cambio algunas de sus ciudades, como Paris ha crecido vertiginosamente.
2. La emancipación de las gentes del Medio Tierra, la que determina la liberación del contacto inmediato con el suelo-Agricultura, pastoreo, ganadería y la creación del núcleo comercial, industrial, político, de los artesanos, de los gobernantes, de las clases directoras. Se ha afirmado que la formación y desarrollo de la ciudad son una consecuencia de la diferenciación social del trabajo profesional, con la consiguiente complicación, e integración de la vida colectiva. La diferenciación entre ciudad y campo es un importante suceso en la historia económica porque señala la separación de la industria y de la agricultura.
3. La gran causa del crecimiento urbano acelerado, particularmente en los últimos cien años, es la total transformación del sistema industrial. En los primeros tiempos las industrias estaban organizadas en pequeña escala; las telas se tejían en telares a mano en los domicilios de los trabajadores; el calzado era obra del zapatero en su banco, es decir que los efectos del sistema eran descentralizadores, su fuerza expansiva. Todo se concentraba alrededor de los hogares del pueblo o ciudad, cuya característica era bastarse a sí misma, no existiendo las clases obreras o patronales conocidas en nuestra época con el advenimiento del maquinismo se produjo un profundo cambio en la industria; el vapor ha funcionado como poderoso factor de concentración y de centralización industrial y social; el taller, la fábrica han exigido un contingente de trabajadores que habían de situarse alrededor de la fábrica o del taller.

De la experiencia observada se ha visto que el lugar preferido de la fábrica ha sido la ciudad. Coincidimos con los tratadistas que han concretado en tres los factores que influyen para concentrar las industrias en las ciudades; éstos son:

- a. Las mejores facilidades para el transporte.
  - b. Mayor elasticidad en el aporte del trabajo.
  - c. Proximidad de un gran mercado.
4. El comercio es otro factor decisivo en el desarrollo de las ciudades, con los descubrimientos geográficos a partir del Siglo XV, esta actividad o tomó un impulso extraordinario, constituyéndose en factor decisivo para el crecimiento y poderío de las ciudades; se ha dicho con bastante acierto que toda gran ciudad debe su preminencia al comercio con excepción en algunos casos de las capitales nacionales; el comercio depende del transporte, por lo que, las grandes ciudades, en su mayoría han surgido junto a los océanos, mares, a orillas de los grandes ríos, en los grandes lagos y canales, el hombre siempre prefirió para el transporte el agua y la tierra y cuando estos dos sistemas se combinan el impulso de la actividad comercial ha dado frutos extraordinarios. Las grandes ciudades de Europa, Asia, Africa, del continente americano están sobre aguas navegables.
5. La modernización de la agricultura es otro factor fundamental que ha impulsado el crecimiento de las ciudades, ya que ha hecho posible el sostenimiento de las mismas, conocemos que la gran mayoría de la población no produce los alimentos que necesita y consume. El progreso agrícola-moderno, cultivo intenso, uso de maquinaria, explotación científica de la tierra, ha facilitado el aprovisionamiento de la gran ciudad con pocas gentes; es irrefutable, que, la modernización de la agricultura ha aportado una multitud de gentes a los campos en todos los países que podríamos denominar progresistas. Así en los Estados Unidos un 20% de su población produce los elementos básicos del alimento de la nación y conocemos que esa nación exporta un gran excedente de productos agrícolas; así podríamos citar muchos casos, particularmente de las naciones europeas.

6. Existe causas de carácter político; grandes ciudades son obra de una voluntad política; es este el caso frecuente de la creación de capitales que a pesar de no estar ubicadas en centros económicos e influenciadas por las otras causas anotadas, sin embargo han tenido expansión casi exclusivamente por tener un carácter político, por su condición de capital nacional o seccional; nos limitaremos a citar los casos de Madrid y Washington y en la época moderna Brasilia. Existen variadas causas que estarían catalogadas como secundarias: La Paz Cultura, la ciencia y tecnología, la electricidad, el teléfono, facilidad de comunicaciones saneamiento ambiental, agua y en general obra de infraestructura que hace posible una convivencia humana satisfactoria y atrayente.

Consecuencias: De lo dicho se desprende con claridad que la época actual está llamada a marcar y a realizar una nueva etapa en el proceso de la vida cívica. La ciudad moderna con su movimiento expansivo y de concentración define con rasgos típicos las actuales sociedades, nos atrevemos a afirmar que el crecimiento de las grandes ciudades, constituye quizás, el principal problema de la moderna civilización. La vida en todas sus relaciones se ha alterado, produciendo una nueva civilización, cuya identidad con el pasado es de continuidad histórica. La ciudad concebida modernamente entraña una revolución en la industria en la política, en la sociedad y en la vida misma. Una de las consecuencias trascendentales, es la destrucción de una sociedad rural, constituyendo su problema fundamental el crecimiento persistente y expansivo. Podemos decir que socialmente, las ciudades de ahora es el centro de vida donde se busca el medio más adecuado para el desarrollo de la actividad personal y para la expansión del bienestar común. Políticamente es una forma de la vida municipal, un órgano subordinado de la vida nacional. Fuertes polémicas se han producido al establecerse consecuencias de este fenómeno social, atacándose y defendiéndose este movimiento urbano. Entre las consecuencias del carácter negativo podemos resaltar que las condiciones de la vida en la ciudad no puede provocar sentimientos optimistas, se ha dicho que el hombre de la ciudad es menos sano, vigoroso y capaz, física y mentalmente que el del campo; es causa de decadencia de la raza, se encuentra en un estado perpetuo de sobre -

exitación nerviosa, se ha afirmado también que la ciudad es un mal necesario, el centro del vicio y semillero del crimen; que la ciudad ha sustituido la sencillez, la libertad industrial y la igualdad de la fortuna por la complicación, la dependencia, la pobreza y la miseria, al lado de un lujo bárbaro como que la proporción de la mortalidad ha aumentado, mientras que las enfermedades infecciosas y la mortalidad infantil azotan los barrios populosos. Que la ciudad cobra un tremendo precio por los beneficios que nos procura, precio que se paga en vida humana, en sufrimientos y con la decadencia de la virtud y de la familia. Que las gentes tienen que vivir al día y difícilmente bajando siempre hasta caer en desesperación, sin otra puerta abierta que la de la taberna y la del presidio; junto al lujo desmedido se ofrece como fatal contraste el triste espectáculo de un proletariado miserable y de una masa degenerada, viviendo en un ambiente de desesperación y de degradación física y moral.

Estas consecuencias negativas que hemos enumerado entre muchas otras, son expuestas por tratadistas y estudiosos de la materia principalmente en la primera época cuando se empezaba a apreciar nítidamente este fenómeno urbano, cuando las ciudades comenzaban a tomar esta característica de modernismo que hoy la distingue, en aquella época en que la ciencia y la tecnología no habían evolucionado, cuando muchas ciencias aún no se conocían. En la actualidad la situación ha cambiado y seríamos injustos si aceptáramos tantos males que se le otorga a la ciudad. Con el avance extraordinario de la ciencia y de la técnica, la mayoría de los factores negativos enunciados, han desaparecido particularmente en las ciudades de los países que forman el grupo de los desarrollados. Es un hecho cierto que la ciudad se modifica cada día, como consecuencia del proceso de modernización, modificándose a la vez la actitud de la gente ante el fenómeno fatal de la vida moderna, que personifica a nuestra civilización, con consecuencias positivas en algunas áreas, sin desconocer que la mayoría de las ciudades de los países subdesarrollados subsisten con gran intensidad muchos de los males enumerados anteriormente.

Existe una concepción sociológica de la ciudad, siendo ésta el resultado de la reflexión y reacción colectiva para aprovechar en bien de la sociedad, las ventajas sociales que ofrece o puede ofrecer el medio urbano; al respecto dice Posada que un problema fundamental de esa sociología consiste, precisamente en hacer de la ciudad un medio donde se viva al maximum las comodidades y facilidades para una existencia plenamente humana.

En el núcleo urbano se ha hecho posible el aprovechamiento al máximo de la inteligencia humana, lo que en un medio rural disperso no se hubiera conseguido; se han desarrollado sentimientos de solidaridad, amor al prójimo y virtudes cívicas. Se ha disminuído la mortalidad, se ha mejorado el medio ambiental en general, con buenos servicios de agua y de limpieza progresando la atención higiéfica y sanitaria, las condiciones de las habitaciones; la administración de la ciudad ha procurado instalar y organizar una serie de servicios de protección para combatir los tradicionales males que se han agudizado en el centro urbano; en general se intensifican esfuerzos y se racionalizan recursos para combatir la pobreza.

La función de la ciudad moderna no consiste como la de la edad media en garantizar la vida de los habitantes, sino en hacérsela más fácil, protegernos en la lucha por la vida y alejar de nosotros los peligros que nos amenazan. Más adelante analizaremos la obra formidable que realiza el Municipio para procurar que la ciudad no sea un medio de destrucción sino de avance y desenvolvimiento pleno de las facultades del hombre.

#### C. PROPORCION DEL CRECIMIENTO URBANO Y RURAL Y EFECTOS DE LA REVOLU - CION INDUSTRIAL SOBRE EL CRECIMIENTO URBANO.

Como conclusión de todo lo indicado en este capítulo, a más de las causas concretadas y de hechos que se relacionan con este movimiento urbanístico, dentro de las fuerzas que han transformado apacibles senderos aldeanos en concurridas calles y el viejo mercado en la moderna metrópolis, tenemos que manifestar que en este proceso ha tenido una influencia decisiva la revolución industrial, es decir la gran transfor-

mación de los sistemas de producción que sacó a la industria del hogar, y la instaló en las fábricas. Hace 200 años la aldea o la población pequeña disponían de todos los medios necesarios para hacer frente a las exigencias de la primitiva industria. La demanda de fuerza no existía, puesto que casi todos los artículos de consumo se fabricaban a mano, la única fuente de energía era la rueda de molino; los problemas de trabajo no existían porque cada artesano trabajaba sólo o bien con la ayuda de un aprendiz, le bastaban sus manos para transformar la materia prima en un producto acabado: el cuero en zapato, el trigo en pan, el algodón en vestido, los problemas de mercado eran de la clase más simple. Los inventos basados en la fuerza mecánica marcaron los albores de una nueva era; de la producción en gran escala, de la vida de fábrica. A la aparición de la fuerza mecánica, el proceso industrial cobró un nuevo significado, la industria hogareña comenzó a desaparecer rápidamente, porque el producto doméstico no podría tener esperanzas de competir con el de la fábrica, en consecuencia las familias fueron abandonando sus hogares anteriores para establecerse en las poblaciones industriales, que crecían rápidamente; comenzó a surgir con intensidad el habitante urbano a causa de la necesidad, comenzando el proceso de urbanización en las principales ciudades de aquella época, así en Inglaterra desde los últimos años del Siglo XVIII. En los Estados Unidos de Norteamérica la influencia de la revolución industrial no se hizo sentir en toda su fuerza hasta 1.820, año en que las ciudades comenzaron a crecer rápidamente, proceso que se acelera con la aparición de la máquina de vapor, cambiando el destino de este gran país; así como había transformado el curso de la historia Inglesa una generación antes; de la noche a la mañana aparecieron grandes centros industriales, lo que comprueba plenamente el aporte de esta gran revolución industrial en el crecimiento acelerado de los núcleos urbanos.

Consignaremos algunos datos interesantes en relación con este movimiento urbano operado en los Estados Unidos de Norteamérica por ser colosal, continuado e interrumpido. En 1.790 la nación tenía una población de un poco menos de 4'000.000 de habitantes; hoy el territorio continental tiene una población que sobrepasa ampliamente la cifra de los 200'000.000. Es lógico suponer que las ciudades han tenido su parte en este notable crecimiento y en realidad así ha sucedido; en 1.790 el primer censo re-

gistró 5 ciudades con más de 8.000 habitantes, en tanto que el realizado en 1.959 muestra más de 1.600 ciudades con la misma categoría. Cuando se adoptó la constitución federal, Nueva York era una comunidad emprendedora de unos 33.000 habitantes en la actualidad es una de las ciudades más grandes del mundo y una populosa metrópoli que sobrepasa los 9'000.000 de habitantes, existiendo más de 20 ciudades que han aumentado su población 28 veces en lo que va del Siglo.

Durante más de un Siglo desde que se hizo el primer censo, las ciudades norteamericanas recibieron la parte menor del crecimiento de la población. Durante los 90 años que van de 1.790 a 1.880, la población de los Estados Unidos recibió un torrente emigratorio de cerca de 46'000.000 de personas, más de las dos terceras partes de ellas se establecieron en el campo y el resto en las ciudades. Desde 1.880, sin embargo el péndulo ha oscilado en dirección opuesta; a los distritos urbanos y suburbanos corresponde la mayor parte del crecimiento de la población. En la década de 1.890 a 1.900 las ciudades crecieron 3 veces más rápidamente que el campo; en la década siguiente su proporción de crecimiento fué 4 veces mayor que la rural y después su crecimiento fué todavía más espectacular con una proporción de 9 veces, el proceso de crecimiento urbano de los Estados Unidos continúa a paso rápido; la inmigración como se ve ha desempeñado un papel importante en este proceso. La inmigración, desde luego no sirve para explicar el proceso de urbanización de Inglaterra, Francia o Alemania, en estas naciones al igual que en casi todos los países del mundo, las ciudades han crecido a expensas del campo, el 80% de la población británica es hoy urbana; Alemania puede considerarse primordialmente, como una nación de ciudades; la población ha permanecido prácticamente estacionaria por más de 50 años y, sin embargo sus ciudades han experimentado grandes progresos.

En Europa, como en los Estados Unidos, la mayoría de los hombres y de las mujeres se han vuelto habitantes de la ciudad. El volcamiento del campo a las fábricas continúa; este delicado fenómeno ya se está operando en gran intensidad en los países Latinoamericanos, lo que indica que es un hecho incuestionable la primacía absoluta de los centros urbanos, sobre el campo en todo el mundo.

C A P I T U L O    I I I

---

## C A P I T U L O    I I I

### GOBIERNO MUNICIPAL AUTONOMO

#### A. GARANTIAS CONSTITUCIONALES A LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Dentro del desarrollo de las instituciones municipales, el concepto que talvés se ha debatido con más fuerza, por constituir punto principal para el desenvolvimiento y afianciamento de estos organismos, es el de la autonomía. Camino duro cargado de obstáculos han tenido que recorrer los ayuntamientos para lograr su caracterización propia con la implantación plena de un gobierno municipal autónomo; el caso es bastante complejo, ya que, un Gobierno de esta naturaleza debe subsistir y afirmarse dentro del Estado único y soberano, dentro de un gobierno central o general. El concepto de autonomía ha cambiado en las épocas y en los diferentes estados, constituyéndose en una verdadera institución dentro del gobierno municipal.

Se observa en la legislación municipal de la América Hispánica, que se ha consagrado en la mayoría de las constituciones de los diferentes estados, el principio de autonomía municipal, las leyes orgánicas lo que hacen por lo general, es repetir lo que la constitución dispone; contados son los países que en forma expresa no hacen constar el derecho de la autonomía municipal que caracteriza a la mayoría de municipios americanos y esta tendencia se ha generalizado en Norteamérica, en donde el principio de autonomía tiene efectiva aplicación. Pasamos a resaltar, algunas disposiciones legales que sobre esta institución se han dado. La Ley de Cuba (vigente antes del actual régimen) después de afirmar en su artículo IV que el Gobierno Municipal tiene autonomía, caracteriza ésta por las "Facultades propias de iniciativa de acción para regir libremente los asuntos exclusivos de la Municipalidad", en esta definición se observa que se ha omitido el contenido básico de la autonomía pura, la facultad de crearse un propio derecho. El artículo I de la Ley de Honduras nos dice que "el municipio es autónomo, se entiende por autonomía la facultad que tienen los municipios para gobernarse con sujeción

a las leyes generales del país". Como se puede apreciar esta disposición no está dentro del criterio y sentido que tiene la autonomía. La Ley orgánica de Guatemala dice que "la municipalidad tiene facultades propias de iniciativa y acción para resolver, de acuerdo con los de esta Ley, los asuntos que atañen exclusivamente a la vida y a los intereses del Municipio"; también encontramos una definición un poco vaga, teórica, el alcance de la autonomía en este caso y en los anunciados dependerá exclusivamente del contenido de la Ley.

Ciertas legislaciones consignan determinados preceptos que se encaminan a robustecer la tendencia autonómica, actuando en dos sentidos: ya mediante una enumeración de restricciones impuestas al Gobierno Central, como garantía de la autonomía, o bien fijando un especial recurso jurisdiccional para salvaguardar la misma. Nuestra legislación ecuatoriana en esta materia, participa de los dos criterios. Venezuela, Uruguay y muchos otros países participan de estos criterios con pequeñas diferencias; así por lo general se prohíbe a las autoridades gubernativas se inmiscuyan en los acuerdos, resoluciones y ordenanzas de los organismos consejiles y en el nombramiento y separación de los miembros de los mismos. La autonomía no se la puede considerar plena en el sentido estricto del vocablo; en una u otra forma se establecen restricciones más o menos acentuadas; o bien existe la tendencia a constitucionalizar el principio autonómico, para lograr de este modo su permanencia ante las intervenciones de tipo legislativo que pudieran desnaturalizarle, ésto se consigue muy relativamente, la mayoría de las constituciones, después de sentar el principio, lo condiciona a la observancia de las leyes generales, con lo cual prácticamente lo desvirtúa así; la constitución del Perú declara "Los Concejos Municipales, provinciales tienen autonomía administrativa y económica en el ejercicio de las funciones que les corresponde conforme a las leyes"; en Venezuela la constitución de la república afirma que "el poder municipal lo ejercerá en cada distrito de los estados, en el distrito federal y en los territorios federales un Concejo Municipal autónomo en lo que concierne al régimen fiscal, económico y administrativo de la municipalidad, sin más restricciones que las establecidas por la constitución".

Como vemos la autonomía municipal queda en estos casos prácticamente a merced de lo que dispongan las leyes que han de desarrollar el principio constitucional. Fernando Albi trae un criterio importante al respecto: la inalterabilidad de las facultades privadas de los municipios, no depende concretamente, del carácter constitucional de la misma, sino del alcance y de la extensión que la propia constitución le concede. Si se limita la misma a formular una declaración escueta, no se habrá adelantado nada y la autonomía será lo que las leyes generales dispongan, según los vaivenes de la política. Este autor afirma también que: cuantos mayores sean los detalles que contenga la constitución, mayor será la garantía de la independencia del Municipio. Coincidimos plenamente con este criterio, en esta forma se protege efectivamente la autonomía de los municipios, toda vez que una ley general se la puede vulnerar más fácilmente que una constitución, el trámite de reforma constitucional es más exigente y gobernantes y gobernados guardan mayor respeto y temor a la norma constitucional. Es interesante anotar que existen en el municipio Hispano algunas leyes municipales que contienen declaraciones generales de principio dirigidas a puntualizar la postura del municipio en relación con el poder central, pero en las mismas por diferentes causas, no se utiliza el vocablo "autonomía", sustituyéndolo con otras denominaciones especiales, que en todo caso no dan el verdadero sentido de la autonomía, por lo general, se encuentran términos como el de independencia, libertad, descentralización.

En esta materia, la legislación ecuatoriana ha consagrado un sistema que participa de varias corrientes, sobre todo de la más generalizada, la que fundamente la autonomía en la Ley.

El artículo 122 de la Constitución Política vigente dice "los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La Ley determina su estructura, integración y funcionamiento y dá eficaz aplicación al principio de la autonomía; propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y, determina las atribuciones y deberes de los consejos provinciales y de los municipios. Puede establecer distintos regímenes atendiendo a la población recursos económicos e importancia de cada circunscripción. Sus rentas no pueden ser inferiores a las actuales y se incrementarán de acuer

do con la Ley. Sólo en virtud de Ley puede imponerse deberes y regulaciones a los consejos provinciales o a los municipios. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración".

Esta disposición guarda íntima relación con el artículo primero de la Ley de Régimen Municipal vigente que dice "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". Como se ve, la autonomía, está dada por la ley y subordinada a la constitución de la república, ó sea al Estado soberano. Nuestra legislación no sólo realiza esta declaración genérica, que en otros términos o similares hacen legislaciones municipales de diferentes países, sino que en forma expresa trata de consolidar un sistema de equilibrio alrededor de la autonomía municipal, también establece recursos entre otros organismos en caso de violación de este derecho pero para evitar abuso, el atropello a los vecinos, a las personas naturales o jurídicas, consagra recursos, facultades de reclamo ante otros organismos en contra de las resoluciones, acuerdos u ordenanzas municipales que violen, lesionen, o causen perjuicio a estas personas. Así mismo, se concede facultades a otros organismos para que fiscalicen, controlen, protejan las rentas municipales y velen por la correcta y eficiente administración municipal.

El artículo 17 de la Ley de Régimen Municipal establece "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". La misma Ley indica que le está especialmente prohibido, suspender o separar de sus cargos a los miembros del Gobierno o de la administración municipal. De rogar, reformar o suspender la ejecución de las ordenanzas, reglamentos, resoluciones o acuerdos de las autoridades. Impedir la ejecución de obras, privar a los municipios de alguno o parte de sus ingresos, etc. Para garantizar la autonomía municipal el artículo 18 de la Ley de la materia de facultad al concejo para reclamar ante el Congreso Nacional y en receso de éste ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, si

es que la violación se origina por la disposición de alguna Ley. En caso de que la violación a la autonomía, se originara en un acuerdo, resolución u orden emanada de una autoridad pública, la municipalidad puede elevar su reclamo ante la Corte Suprema de Justicia.

La Ley le dá al Gobierno Central a través del Ministerio de Gobierno y Municipalidades la facultad de velar por la correcta y eficaz administración municipal, así como la facultad de atender, los reclamos debidamente comprobados que se hicieren contra la administración errónea descuidada o incorrecta de los intereses municipales. La contraloría general del estado tiene función fiscalizadora dentro de la institución municipal; el CONADE, en la aprobación de la ordenanza del presupuesto y las de carácter de tasas deben ser remitidas al Ministerio de Finanzas para estudio y criterio. El Ministerio de Gobierno a más de las facultades ya indicadas tiene otras atribuciones dentro del Municipio, que le concede la propia Ley.

Como podemos apreciar son varios los organismos e instituciones que tienen en una o de otra forma ingerencia en el Municipio Ecuatoriano, aspecto que lo consideramos saludable y positivo, porque en esta forma se establece un efectivo equilibrio e integración institucional, con un marco jurídico claramente establecido, del que sale beneficiado el Municipio, los vecinos que lo integran y el país. La ingerencia de estas instituciones no es en lo fundamental, las facultades que la Ley les dá, es más que todo para conseguir que el Concejo cumpla en mejor forma sus fines y marche, coordinado, integrado a las obras de desarrollo que debe impulsar el Estado; no hay ingerencia en el campo de organización administrativa, de la integración del cabildo, por lo que, podemos afirmar que la autonomía de los Municipios Ecuatorianos es efectiva y el Gobierno Central y otros organismos del Estado, se cuidan mucho en vulnerarla, apreciándose una colaboración mutua; casi todos los concejos en momento de crisis han recibido aportes económicos pequeños o grandes por parte del Gobierno Central. La autonomía Municipal en el Ecuador, cada día se consolida y se robustece, entendida ésta en su verdadera dimensión, subordinada al Estado soberano; con la conformación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, se estima que la Autonomía Municipal en el Ecuador se encuentra afianzada y garantizada de manera firme y permanente.

Hacen bien los movimientos municipales en tratar en todas las épocas y circunstancias el factor autonomía porque de la manera como se la conciba, depende el desarrollo y la existencia de la Institución Municipal.

#### B. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

La autonomía Municipal es un hecho que caracteriza a la institución municipal y de lo que hemos expresado, se desprende que se nota un movimiento universal para consolidarla, constituyendo aspiración general consagrarla en el estricto sentido del vocablo. Debemos pensar que si se nota este espíritu, debe ser porque se acepta que la autonomía municipal es lo que más conviene para el progreso y desarrollo de las respectivas circunscripciones territoriales que forman el Municipio, que la total independencia del Estado, permite al Municipio cumplir en mejor forma sus fines de servicio público.

La autonomía Municipal, con las limitaciones impuestas por el propio estado, es de gran beneficio para el desarrollo de los pueblos. Cada núcleo humano, el grupo de personas que forman una comunidad tienen necesidades propias que satisfacer, las mismas que difieren de otros grupos, particularmente por el medio en donde se desenvuelve el grupo; largo sería enumerar los factores de diferente orden que influyen para diferenciar a una sociedad humana de otra, especialmente en lo relacionado con la atención de necesidades públicas o que afectan a todo el grupo. Con la autonomía Municipal, se evita el absolutismo, la absorción totalitaria de funciones, que casi siempre degenera en abuso de poder y en el predominio de criterios políticos negativos. La autonomía significa mayor eficacia en el servicio, porque los representantes del Municipio, están vigilados constantemente por sus vecinos, ante quienes deben responder de sus actos; en esta forma se estimula la competencia, con mayor número y claridad de obras y servicios. Los elegidos al estar con contacto directo con los problemas locales, saben de sus necesidades y aplican por lo general soluciones justas a las múltiples demandas del vecindario.

Con una exagerada autonomía, también existe el peligro de que se consagren furibundos monopolios en el manejo de la cosa pública, por parte de determinadas familias que se constituyen en verdaderos grupos de presión

y poder que el vecindario no puede doblegar ni vencer, vienen los atropellos y abusos y el municipio se constituye en Institución de opresión, antes que de beneficio para la respectiva colectividad, sufriendo el peor impacto, los grupos considerados enemigos del partido o grupo familiar privilegiado que ostenta el poder municipal. En estos casos se cometen audaces atracos a las rentas municipales, así como casos acentuados y numerosos de nepotismo en la administración municipal. Pero estas anomalías no sólo se producen en un municipio de total autonomía, son numerosos los casos que se han perpetrado en municipios de regímenes centralizados, en diferentes países; casos de abusos y de monopolios del poder municipal por parte de grupos que han usufructuado de manera escandalosa, las rentas y otros beneficios de la municipalidad en provecho propio. En el Ecuador hemos tenido tristes casos de esta política localista llena de egoísmo de represalia de odio, sufriendo las consecuencias la ciudadanía, la propia comunidad, caracterizándose estos lugares en tener problemas de miseria generalizada de ausencia total de obras particularmente de infraestructuras. Se han despilfarrado las exiguas rentas municipales y el esfuerzo humano se ha consumido, malgastándose en luchas furibundas entre los grupos que han captado la institución municipal, descuidándose totalmente las obras de beneficio colectivo.

### C. LA AUTONOMIA MUNICIPAL, BASE FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES EDILICIAS.

A pesar de los puntos negativos indicados, consideramos que la autonomía municipal, sea ésta en un mayor o menor grado, es la base fundamental, el cimiento firme en que descansa y se apoya el municipio, es lo que le dá fisonomía propia a la Institución es lo que permite su diferenciación de otras instituciones; de ella también depende el desarrollo de la respectiva comunidad; una autonomía bien entendida, es base para que se realicen y multipliquen las obras y servicios encomendados al Municipio, he ahí la razón por lo que, cada día los personeros ligados al movimiento municipal, tratan de robustecer la autonomía y librarla de cualquier intromisión por parte de otras instituciones, incluido el Gobierno Central. La democracia puede afrontar mejor sus problemas cuando el Gobierno es responsable ante la comunidad a quien inmediatamente sirve; se pretende hacer eficaz un régimen a base de la autonomía, la que necesaria -

mente debe estar subordinada al Estado soberano. Es innegable que cuando hallamos diferenciado y aceptado las normales fronteras entre el Estado soberano y la autonomía municipal, las instituciones democráticas en un país se habrán robustecido y cumplirán en mejor forma sus fines de servicio y de satisfacción de necesidades a la colectividad. Por último consideramos importante indicar que una real y auténtica autonomía municipal debe estar siempre respaldada y basada en rentas propias y en patrimonio municipal holgado, con recursos económicos crecientes y adecuadamente orientados para obras de desarrollo y de programas de carácter social.

CAPITULO IV

---

## C A P I T U L O    I V

### SERVICIOS PUBLICOS QUE PROPORCIONA LA MUNICIPALIDAD

#### A. CONSIDERACIONES GENERALES

En este capítulo trataremos a grandes rasgos de un aspecto que cada día adquiere más interés en el campo municipal y es, el relacionado con la posibilidad de que el Gobierno Municipal puede efectuar por si todos los servicios públicos, cuando debe concederlos o delegarlos y en que con condiciones es posible hacerlo. La administración municipal dice Onsari:

"Es la administración de la casa, la pequeña administración de todos los intereses locales y, por consiguiente en el grado más importante, la administración de una cantidad de servicios públicos necesarios a la vida urbana o mejor dicho a la vida social". 14/

Es decir que la municipalidad se convierte en la práctica en una gran empresa de servicios públicos. Es de anotar que los sistemas municipales más avanzados, se les dá las mayores facultades posibles, que sus organismos sean técnicos capacitados para la administración de los servicios públicos, aunque en la realidad vemos que la mayoría de los Municipios -ceden, transfieren, el derecho que tienen a la organización de los servicios, a empresas del capital privado que son las que sustituyen a la municipalidad en la prestación de los mismos.

Para comprender mejor este asunto en el campo municipal, tendremos que distinguir dos grupos de servicios: aquellos que son propiamente municipipales que afectan al conjunto del vecindario y los que se prestan al vecino en su carácter de privado, es decir en condiciones, que puede usar o no de servicio. Podemos citar el servicio de alumbrado; el municipal, sería el alumbrado de calles y plazas que es costeado con dineros comunales, y el privado, costeado por el particular en proporción al uso que efectúa del mismo; podemos citar el agua, transporte colectivo, teléfono y otros servicios que se pagan solamente en caso de ser utilizados.

---

14/ Onsati, Fabián - Ob. Cit. Pág. 197.

Existen, con respecto a los servicios públicos dos tendencias, la de que el servicio sea prestado directamente por la comuna o por el concesionario, debe constituir un monopolio; y otra en el sentido de que el servicio público, o algunos por lo menos puede prestarse por más de una empresa concesionaria para que, tratando de superarse, beneficien al público en calidad y precio. Así se entiende, por ejemplo que los servicios de transporte, de teléfono, energía eléctrica puedan ser realizados por dos, tres o cuatro empresas; en cambio en otros como el del agua, higiene, sa ri dad constituyen un monopolio.

El propósito de que varias empresas puedan efectuar un trabajo, ha sido el de mejorar el servicio y abaratarlo, por medio de la competencia, pero la práctica ha traído siempre una de estas dos consecuencias: o las empresas se han arruinado en la lucha, o se han puesto de acuerdo en la explotación, aunque sigan funcionando independientemente y es lógico que así suceda, por cuanto el capital, como reserva de trabajo humano tiende siempre a beneficiarse; cuando lo hace a pérdida es siempre con el propósito de resarcirse en el futuro, ya que de lo contrario llegaría a un límite insoportable, en el cual no le quedan más que dos soluciones: ente nde o sucumbir.

El monopolio con justa razón es combatido y rechazado por casi todas las legislaciones del mundo, en realidad es repugnante el espíritu público, cuando él se concede en beneficio de particulares de una industria privada, por lo que siempre los estados lo han declarado fuera de Ley. Alcides Greca manifiesta:

"No obstante esta natural resistencia a los monopolios, cuando estos establecen por los poderes del Estado para la realización de servicios públicos, tienen casi siempre por objetivo la protección de los consumidores, este monopolio no importa una transgresión a las disposiciones legales, desde que no es su finalidad aumentar arbitrariamente las ganancias de los que lo ejecutan". 15/

La libre concurrencia al impedírsele en la realización de un servicio público, se justifica porque se trata de asegurar la totalidad de los con-

---

15/ Alcides, Greca - "Derecho y Ciencia de la Administración Municipal"  
Pág. 233-234.

sumidores para la empresa, redundando en una disminución del costo del servicio, por lo que el Estado o el municipio que reglamenta y fiscaliza el servicio puede imponer tarifas reducidas en beneficio de consumidores.

El asunto de la municipalización de los servicios ha sido estudiado ampliamente por todos los tratadistas de la materia; durante mucho tiempo, la tendencia de las municipalidades sobre todo las europeas, con viejas tradiciones comunales, y de las mismas americanas, ha sido de ir realizando ellas mismas los servicios públicos, unas veces con capital propio y otras con apoyo del Estado u otros organismos seccionales o departamentales y por último otras interviniendo en asociaciones mixtas con particulares. El problema de la municipalización es muy complejo, se debe contar con muchos factores, hay que tomar en cuenta principalmente la categoría del municipio, su sistema, su organización, socio-económica, época y lugar en donde funciona el municipio; ya que, la municipalización de determinados servicios puede dar óptimos resultados, como también puede ser funesto. En la práctica los municipios serios estudian con mucho rigor, cuando van a dar un paso de esta naturaleza; es lógico que si tuviéramos la certeza de que la municipalidad fuera realmente una institución formada en su totalidad, por técnicos y poseyera capitales suficientes para hacerse cargo de todos los servicios públicos, el ideal sería la administración completa de estos servicios, por cuanto en las tarifas o tasas cobran por ellos, estarían comprendidos los gastos de la administración comunal, pero es indudable que en la realidad, este ideal rara vez se cumple, lo que no debe impedir para que los municipios acometan con más vigor en este campo, toda vez que por la complejidad de la época actual, se hace indispensable que ciertos servicios estén administrados directamente por la municipalidad, para evitar la explotación a la colectividad y el enriquecimiento ilícito de unos pocos que instauran grandes monopolios a costa del sacrificio y aporte del pueblo.

Rafael Vielsa que ha estudiado estos aspectos de la organización de servicios municipales y de municipalización de servicios, dice que:

"La ingerencia siempre creciente de la administración comunal en la vida local se explica, ya que por la insuficiencia de la empresa privada para satisfacer necesidades colectivas propias de la vida

urbana, ya por la creación contra el sistema de explotación particular cada vez más acentuado, ya por los inconvenientes del sistema de concesión". 16/

Creemos interesante citar el criterio del tratadista Alcides Greca que al hablar del sistema de municipalización de los servicios, dice:

"En la estatización, por consiguiente, se persigue un interés general superior que no siempre es el de los consumidores; en la municipalización, en cambio, por su carácter restringido, por la limitación del territorio donde se implanta y el reducido número de los beneficiados, se tiene en cuenta, principalmente, el interés de los consumidores". 17/

Esta materia de la municipalización de servicios, es de gran actualidad, permite evitar la explotación y proporciona en determinados casos grandes beneficios para la respectiva colectividad; pero para que un servicio pase a la municipalidad, debe ser cuando lo reclamen necesidades imperiosas del mismo, cuando no puede ser satisfecho por la actividad particular o cuando sea peligroso que este servicio esté en manos de particulares; su implementación no puede ser prematura, tiene que realizarse especialmente sobre bases económicas, y técnicas sólidas, caso contrario el sistema no opera, produciéndose ruinosos fracasos y un total descrédito; la municipalización de un servicio no puede ser producto de la improvisación, ni de teorías políticas huecas, sin mayores fundamentos, debe ser impuesta por necesidades reales de la población; se debe tener en cuenta elementales factores para llegar con acierto a una municipalización de servicios, dependiendo el éxito principalmente, de la oportunidad y buena organización, de la posibilidad financiera de su realización de la capacidad técnica del organismo directivo, suficiente cantidad de consumidores, verdadera exigencia pública de una realización directa, como también que se haya aprobado la incapacidad en la empresa privada.

Si estos factores se tienen en cuenta y se atienden en una forma efectiva las posibilidades financieras, si se ubica un técnico capaz al frente de una organización de esta naturaleza, si existen los consumidores suficientes para sostener el organismo burocrático, es conveniente y factible la municipalización; de lo contrario conviene mejor hacer un ensayo, previo o primario, con las concesiones particulares.

---

16/ Vielsa, Rafael "Principios de Régimen Municipal". Pág. 192-193.

17/ Alcides Greca "Problemas del Urbanismo en la Rep. Argentina" Pág. 149

## B. FUNCIONES PRIMORDIALES DEL MUNICIPIO ECUATORIANO

Al Municipio Ecuatoriano le corresponde satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la conveniencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos, y son:

1. Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.
2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del Cantón en sus áreas urbanas y rurales.
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.

En forma complementaria y sólo en la medida de sus recursos puede colaborar con otros niveles gubernativos como: educación, cultura y asistencia social. Para la consecución de sus fines esenciales, el municipio cumplirá las siguientes funciones, teniendo en cuenta las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de que algunas de las funciones corresponda por Ley también a otro organismo, se procurará la debida coordinación. En consecuencia se concretan las siguientes actividades:

- Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado.
- Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos.
- Recolección procesamiento o utilización de residuos.
- Dotación y mantenimiento del alumbrado público.
- Control de alimentos, forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres.

- Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres.
- Control de construcciones.
- Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales.
- Servicio de cementerio.
- Fomento de turismo y,
- Servicio de mataderos y plazas de mercados.

Para el logro de estos fines el Municipio Ecuatoriano lo hará preferentemente en forma directa, y por contrato o concesión cuando ello fuere más conveniente.

C. EL PLAN REGULADOR, SU APLICACION Y BENEFICIO PARA LOGRAR UN CRECIMIENTO URBANO ORDENADO.

De lo que hemos anotado se desprende que el campo municipal es muy vasto y complejo, teniendo cada día nuevas experiencias, por lo que, es necesario prever el desarrollo y funcionamiento de una ciudad de acuerdo a un plan general, a normas preestablecidas que permitan no complicar más aún las arduas tareas que reporta el incesante crecimiento urbano al Gobierno Municipal. Al referirnos a la ciudad, especialmente a la moderna indicábamos la importancia decisiva de éstas en el desenvolvimiento de las sociedades humanas, es el centro vital del organismo social del Estado o República, ya que dentro de ella están los elementos necesarios a la mayor civilización, al mayor progreso del país, la influencia de la ciudad en la vida de la democracia y de las instituciones, es algo innegable, siendo así, surge como imperativo, por parte del municipio, el procurar de manera previsiva un crecimiento normal y técnicamente orientado. El régimen municipal está íntimamente ligado con lo que podríamos llamar la organización de la ciudad, el urbanismo, y ésta ha constituido en los últimos tiempos una verdadera especulación científica, dejando de ser lo que en épocas anteriores un arte, para convertirse en una verdadera ciencia, cuyas disciplinas se conocen en los cen -

tros educacionales, inclusive en las universidades; es una rama que se es tudia a fondo para llegar a las conclusiones lógicas y necesarias a la satisfacción de los problemas que afectan íntimamente a la vida de las ciudades.

Para dar una idea más o menos clara, en que consiste el plan regulador, nos limitaremos a citar lo que dice Onsari:

"Para todo ello hace falta lo que se denomina 'plan regulador', que es el estudio completo de las necesidades de la ciudad en su situa ción actual y en sus futuras expansiones, es decir, un plan al cual tiene que ajustarse los futuros ensanches de la ciudad y todas las obras venideras, para todo eso es necesario una organización con ca racterísticas especiales y que debe comprender todos los aspectos, que acabamos de indicar". 18/

Al construirse las ciudades en la mayoría de los casos, no se han teni do en cuenta las necesidades actuales y menos las futuras de esos nú - cleos de población que en muchos casos han crecido en forma gigantesca, trayendo consecuencias socio-económicas de difícil solución agudizándo - se problemas que alarman a las naciones y al mundo en general. Por la falta de todas las obras de infraestructura, no hay canalización, agua potable, centros de recreación, elementales atenciones de higiene y sa - nidad; en donde prolifera el vicio, la delincuencia, y en fin el ser hu ma no puede en esas condiciones satisfacer elementales necesidades - primarias. Los municipios se sienten impotentes de lograr soluciones in mediatas y convenientes a estos gravísimos problemas, que si hubiera un plan regulador de antemano se hubieran establecido los lugares en donde se construirían las plazas, parques, espacios verdes, calles, avenidas, mercados, centros comerciales, fábricas, edificios en general, barrios, centros residenciales, etc., etc. y, no contemplaríamos la desoladora - existencia de charcos y lagunas rodeadas por habitaciones de seres huma na nos, sin el mínimo de comodidades que exige la civilización.

El plan regulador tiende a corregir el crecimiento anárquico de las ciudades y evitar sus funestas consecuencias, ó sea que consiste en pre - ver las situaciones que vayan a crearse y en ir modificando paulatina - mente las existentes, siendo lo principal el establecimiento de las zo -

nas en que se dividirá la ciudad según sus actividades, debe existir lo que se llama la zonificación de la ciudad. En el plan debe especificarse también las zonas para las universidades, los hospitales, los puertos y la que se denomina de "centros cívicos", que comprende todas las oficinas públicas, previniendo futuras ampliaciones.

Las ciudades de la América Hispana, se preocupan en la actualidad y desde hace algún tiempo, de este aspecto fundamental; la mayoría de ellas trazan sus planes tomando en cuenta factores dominantes de la época moderna, pero combinándolos con nuestras tradiciones y rasgos dominantes del pasado. Las ciudades americanas no deben perder de vista en su desenvolvimiento, su pasado histórico, su ambiente y sus costumbres, a fin de conservar caracteres propios que la vuelvan más evocativas, interesantes y distintas unas de otras.

La Ley de Régimen Municipal de nuestro país, contempla disposiciones avanzadas y bien detalladas, en materia de plan regulador, guardando total conformidad con las exigencias de la época moderna, constituyendo un verdadero modelo en esta materia. El Artículo 211 de la Ley dice: "El planeamiento físico y urbanístico del territorio del Cantón será obligatorio para las municipalidades y comprenderá: a) la formulación de los planes reguladores de desarrollo físico-cantonal y b) la formulación de planes reguladores de desarrollo urbano". La misma Ley enumera las partes que deberán contener los planes reguladores de desarrollo físico-cantonal; entre las que enumeraremos: a) zonificación de unidades de planeamiento; b) determinación de unidades de vida colectiva en el Municipio; c) determinación de unidades de trabajo técnico en función de infraestructura regional de coordinación de mercados; d) análisis de estructura física fundamentales: morfología, geología y naturaleza; e) análisis de ocupación y utilización del suelo; f) implantación industrial y residencial; g) concentraciones residenciales urbanas y viviendas rurales, etc.

Nuestra Legislación Municipal indica que los planes reguladores de desarrollo urbano formarán parte definida de los planes de desarrollo físico-cantonal, especificando las etapas que se deben tomar en cuenta en la

preparación de los planes. En igual forma al referirse la Ley al plan regulador de desarrollo urbano se determinan claramente los siguientes aspectos: a) estudios parciales de planificación; b) estudios de unidades barriales; c) estudios de parcelación; d) instalación de servicios públicos; e) dotación de espacios abiertos; f) planificación de núcleos urbanos de todo orden como centros administrativos comerciales, cívicos; y g) ordenanzas y reglamentaciones sobre el uso de suelo, condiciones de seguridad, materiales, condiciones sanitarias y otras de naturaleza similar. La ley también prevé el orden y etapas de realización, los planos de ubicación y de detalle, los programas y presupuestos, las condiciones de financiamiento y las memorias explicativas que sean del caso. Como se puede apreciar nuestra legislación determina normas concretas para elaborar los diferentes planes, particularmente los factores de carácter técnico. La obligatoriedad para establecer los planes reguladores se hacen a base de los presupuestos de los respectivos municipios; así tenemos que las municipalidades cuyas rentas sean superiores a los 5'000.000 se les exige normas mínimas, las mismas que irán aumentando, de conformidad con el monto del presupuesto municipal. Se establece también procedimientos para la formulación, aprobación promulgación, modificación y actualización de los problemas.

Los personeros municipales deben mantener una política firme en este campo y, hacer cumplir las disposiciones de la Ley, sólo así se evitarán los gravísimos problemas socio-económicos que afrontan varias ciudades del país, que crecieron en forma anárquica y desorganizada, sin sujetarse a plan alguno y, en la actualidad los concejos se sienten impotentes de encontrar una solución conveniente y rápida, situación que se agudiza debido a las escasas rentas municipales, que no permiten cubrir los abultados gastos que demanda una orientación y reorganización física de una ciudad. Se tropieza además con una serie de factores de carácter social e inclusive afectivo y sentimental de los respectivos vecinos.

La importancia de un plan regulador concebido con técnicas y seguridad, es la base fundamental para el normal crecimiento y desarrollo de una ciudad, del mismo dependerá su funcionalidad, belleza y grandeza; por lo que está plenamente justificado las inversiones de diferente naturaleza que demanda un plan de esta índole.

#### D. ORDENANZAS DE CARACTER TRIBUTARIO

Forma de Expedición: Los Concejos del Ecuador reglamentan sus tributos y determinan tasas de servicios públicos mediante la expedición de ordenanzas, las que por su importancia y naturaleza tienen un trámite especial. Creemos importante manifestar que los concejos deciden todas las cuestiones de su competencia, mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones. Los actos decisorios de carácter general que tengan fuerza obligatoria en todo el municipio, se denominan ordenanzas.

La expedición de ordenanzas requiere de dos debates en sesiones distintas, verificadas cuando menos con 24 horas de intervalo. Una vez aprobada, será remitida dentro de los tres días hábiles siguientes al Alcalde o al Presidente del Concejo para su sanción, en tres ejemplares suscritos por el Vicepresidente y el Secretario del Concejo, con la certificación de las sesiones y los días en que se hubiere discutido. El Alcalde o el Presidente del Concejo sancionará la ordenanza dentro de los ocho días siguientes hábiles a su recepción, de no haber impedimento dispondrá la promulgación por la prensa, por la imprenta o por cualquier otro medio de difusión, a excepción de las ordenanzas tributarias que para su vigencia serán publicadas obligatoriamente, en el Registro Oficial. La ordenanza de carácter tributario antes de su promulgación en el Registro Oficial debe contar con el informe del Ministerio de Finanzas, dictámen que es canalizado por intermedio del Ministerio de Gobierno, organismo que una vez que se cumple con el trámite indicado, dispondrá la promulgación en el Registro Oficial. De conformidad con la naturaleza de la ordenanza se requerirá criterios y dictámenes de organismos especializados.

#### E. APRECIACIONES SOBRE SU APLICACION, SU SIGNIFICACION EN LAS RENTAS PROPIAS DE LOS CONCEJOS.

De conformidad con expresas disposiciones de la Ley de Régimen Municipal los municipios del Ecuador cuentan con rentas propias que provienen principalmente de los impuestos prediales urbanos y rústicos el impuesto de alcabala, de registro, sobre los vehículos, matrículas y patentes, de los espectáculos públicos, a las utilidades en la compra-venta de bienes e inmuebles y el impuesto al juego.

Pueden cobrar tasas sobre los siguientes servicios: aferición de pesas y medidas, aprobación de planos e inspección de construcciones, rastro, agua potable, luz y fuerza eléctrica, matrículas y pensiones escolares, recolección de basura y aseo público, control de alimentos, habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales, servicios administrativos, alcantarillado y canalización y otros servicios de naturaleza semejante.

Se ha creído conveniente resaltar estos aspectos, por cuanto consideramos que los Concejos Cantonales del Ecuador cuentan con tributos y tasas en un buen número que de ser aplicado con oportunidad y con una buena reglamentación podrían constituirse en rubros importantísimos para incrementar los recursos económicos de estos organismos, lamentablemente se observa que la mayoría de los municipios no implementan ni hacen uso de su competencia en esta área encontrándonos en la práctica con un número reducido de ordenanzas de carácter tributario y de tasas en general, por lo que las rentas propias de los Concejos tienden a estancarse y a disminuir en algunos casos. Los municipios están obligados a cambiar de actitud y reorientar su acción en este campo aprovechando las claras facultades que les dá la Ley de régimen municipal para implementar ordenanzas de carácter tributario y de tasas en general.

CAPITULO V

---

## C A P I T U L O    V

### PLANIFICACION Y COORDINACION.

#### A. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA ESTRUCTURA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES MODERNAS.

Las municipalidades confrontan problemas que afectan su propia estructura y funcionamiento porque están, además estrechamente relacionadas con las fallas inherentes a los demás organismos del sector público. En relación con la estructura de los poderes públicos existe una cierta indefinición acerca de la distribución de la competencia que en materia de servicios públicos básicos, tienen el poder nacional, el estatal y el municipal.

En cuanto a la estructura y funcionamiento interno de las municipalidades ocurre que muchas veces los servicios públicos atribuidos al municipio no pueden ser prestados por éste a cabalidad, debido a la falta de una organización administrativa adecuada, a la falta de personal calificado para tales propósitos, a la necesidad de una reforma legislativa y a la insuficiencia de los recursos.

En el caso concreto de nuestro país, a pesar de que la Ley de Régimen Municipal establece una larga lista en donde concreta la competencia en materia municipal, la problemática municipal se hace compleja en relación con la estructura y funcionamiento de los municipios, si tomamos en cuenta que muchos de los servicios públicos municipales son prestados en escala nacional por entidades autónomas adscritas al Gobierno Central y otras que funcionan con total autonomía, a lo sumo en la práctica se efectúan convenios con las municipalidades para el cumplimiento de fines que aunque parezcan contradictorios son de exclusiva competencia del Concejo, pero sin embargo, por criterios cerrados y por influencias políticas, se los ha sacado de la órbita municipal. Muchas veces las municipalidades carecen de los recursos fiscales indispensables para cubrir sus gastos de inversión; sus presupuestos, en lo que atañe a sus recursos propios quedan absorbidos con un alto porcentaje por los gastos corrientes de la propia administración municipal.

Ante un panorama semejante se pone de relieve la necesidad de coordinar los programas y proyectos que desarrollan dentro del sector público, tanto a nivel del Gobierno Central como de los Estados y Municipios. Esta coordinación debe perseguir una doble finalidad en primer término, obtener que las obras y servicios que se ejecutan a nivel municipal por las entidades públicas nacionales, respondan a un orden de prioridades objetivamente determinadas por las necesidades locales y en función de planes regionales y se completen recíprocamente con las actividades del propio municipio. Paralelamente a este objetivo, se pretende obtener mediante dicha coordinación, un robustecimiento del poder municipal a fin de que progresivamente adquiera mayor capacidad relativa para prestar por sí mismo los servicios públicos cuya competencia tiene derecho. Este propósito supone la adopción de una serie de medidas administrativas para reorganizar la estructura y el funcionamiento de los municipios en materias tales como: la reestructuración de las instituciones municipales existentes, o la creación de nuevas si fuere necesario, en función de obtener su óptimo rendimiento; la reforma del sistema fiscal de las municipalidades, a fin de dotar a éstas de recursos propios en cantidad suficiente para subsistir por sí mismas y afrontar adecuadamente los gastos de inversión y los gastos corrientes que reclama la comunidad cuya jurisdicción le está atribuida. Todo ello no puede realizarse, sin la elaboración de un programa que tenga por finalidad esencial estos propósitos que hemos mencionado y que esté presidido por el objetivo general de descentralizar algunos servicios públicos.

Por otro lado, la coordinación no puede lograrse de manera eficaz en un corto plazo, sino se tiene una visión aunque fuere a mediano plazo, de las metas que en escala nacional se persiguen y de los recursos, e instrumentos y medidas que deben disponerse para conseguir dichas metas. En otros términos, es necesario que exista un plan nacional en el cual se refleje la visión del conjunto del país y se proyecte el desarrollo de este en función de las grandes metas nacionales. Sólo así es posible desagregar los programas y proyectos de este plan nacional en planes regionales y estos a su vez en programas y proyectos de nivel municipal.

En el Ecuador se ha elaborado un plan de desarrollo nacional que cuenta con etapas específicas, pero lamentablemente por la sucesión de va-

ta los criterios anotados, sobre todo en relación con los municipios de la república y, para que exista una verdadera coordinación con los programas nacionales de desarrollo, los presupuestos de los Concejos Municipales deben ser estudiados y aprobados por el CONADE, organismo asesor del Gobierno Central y en donde se elaboran los planes de desarrollo nacionales.

B. PAPEL QUE DESEMPEÑAN LAS MUNICIPALIDADES DENTRO DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION INTEGRAL.

Los planes y programas mencionados anteriormente no serían, sin embargo, sino la expresión objetivada y temporal de un proceso de racionalización continua del poder de decisión, de análisis y evaluación de las actividades de los organismos públicos y sectores privados que concurren en el proceso de desarrollo de un país. Este enfoque de la orientación del desarrollo es lo que configura un sistema de planificación. Al igual que los planes, el espíritu y la técnica de la planificación debe ser llevada a todos los niveles es decir, a nivel nacional, regional y municipal.

Partiendo de esta premisa fundamental podíamos citar el caso de Venezuela en donde se ha venido trabajando en la estructuración de un sistema nacional de planificación que contemple primero la organización a nivel nacional y que progresivamente vaya incorporando a las autoridades regionales, a los organismos privados y finalmente a las autoridades municipales y a la propia comunidad. En este país el ejecutivo nacional por órgano de la oficina central de planificación y coordinación impulsa la creación de organismos de coordinación y programación de los estados y municipalidades, así como de organismos interestatales e intermunicipales, todo dentro de un plan general de cooperación administrativa; los planes se encuentran debidamente articulados y se impulsa en forma permanente una descentralización debidamente planificada. Se puede afirmar que la planificación a nivel nacional en Venezuela se ha logrado en buena medida, se han estructurado una serie de mecanismos para la coordinación del sector público en escala nacional a través de la oficina central de coordinación y planificación; trabajándose con esta orientación a nivel regional y municipal, hechos que se los resalta para tratar de

implementar un sistema de planificación y coordinación en nuestro país, que responda a la realidad de nuestra estructura jurídica-administrativa.

En el examen de los diversos aspectos que debe configurar un sistema de planificación y a nivel municipal deben distinguirse todos aquellos problemas que afectan la estructura y funcionamiento de las municipalidades y que obstaculizan su normal desenvolvimiento, de los escollos que plantea la planificación física y especial a nivel municipal. Analizaremos los primeros, someramente, sólo con el objeto de puntualizar la importancia relativa que ellos revisten, pasamos a citar:

a. Problemas Legislativos: En este campo es necesario diferenciar dos aspectos: en primer término el conjunto de las normas (ordenanzas municipales) que regulan a nivel territorial la prestación de los servicios públicos municipales y los diferentes aspectos de la vida local. Adolecen estas en buena medida, de anacronismo en relación con la actual realidad socio-económica de cada municipalidad. Por otro lado en un plano más general existe la necesidad de una Ley Orgánica de Poder Municipal, mediante la cual se define con mayor claridad las áreas de competencia del Municipio, así como las medidas y las instituciones que harán posible un fortalecimiento progresivo de las municipalidades y la aplicación en ésta de sistemas de racionalización en cuanto a su funcionamiento. Esta Ley Orgánica debería reflejar entre otros principios, los supuestos sobre los cuales podría establecerse un tratamiento diferente para las distintas categorías de municipios que existen en el país. Así mismo, debería contemplar mecanismos permanentes que propendan a la incorporación cada vez mayor de las municipalidades en una planificación integral. Todo ello debe formularse sin embargo en forma amplia y de manera que aquellos principios y estos mecanismos sean flexibles en su aplicación y susceptibles de adecuarse a la cambiante realidad socio-económica de un país en proceso de desarrollo. Por otra parte, se requiere de una efectiva coordinación y planificación de todos los programas de desarrollo, para evitar duplicación de esfuerzos y dispersión de recursos y, de esta manera entrar con certeza en la ruta del progreso que permita combatir con efectividad la miseria.

- b. Clasificación del Personal Administrativo: No escapa la administración municipal a los problemas de la carencia de personal administrativo idóneo en todos los niveles. No consideramos necesario insistir sobre la importancia que tiene el factor humano dentro de una eficiente administración. Este es un problema crítico que afrontan casi todos los municipios del continente, que no cuentan con un personal suficientemente capacitado en todos los niveles.
- c. Sistemas y Procedimientos para el Control de la Administración Municipal: Otra falla importante que presente la administración municipal es la carencia o insuficiencia de los sistemas de control de la administración municipal. Este problema tiene vinculaciones evidentes con el tema anotado sobre el problema legislativo, ya que la adopción de los referidos sistemas y procedimientos supone la formulación de normas jurídicas que lo contemplen, sería deseable el establecimiento de un sistema de presupuesto por programas mediante el cual pueda analizarse u orientarse el gasto público municipal en función de las prioridades de desarrollo local. Simultáneamente y con el mismo propósito de racionalizar la administración municipal, deben estudiarse e implementarse, a través de los reglamentos pertinentes sistemas de control la ejecución presupuestaria, de contabilidad, de compras, de contratación de obras, etc. En el Ecuador nuestra Ley exige el presupuesto por programa a nivel municipal, aspecto que es controlado por CONADE faltando todavía una implementación cabal.
- d. La Escasez de Recursos Financieros: Como ya anotamos uno de los factores que pesa negativamente sobre el ejercicio pleno de la autonomía municipal es la carencia de recursos financieros en el volumen necesario para satisfacer los gastos corrientes y de inversión del municipio. Diversas causas inciden en este problema, en algunos casos la insuficiencia de recursos deriva de un escaso desarrollo del sistema tributario; en otros existen notables deficiencias en la determinación, recaudación de las rentas municipales e igualmente imperfectos son los sistemas de fiscalización; no se conocen con precisión la capacidad contributiva del municipio por la falta de un mecanismo que permita su evaluación en forma permanente y continua. Los municipios ecuatorianos tienen que afrontar con seriedad y urgencia este problema, ya que son

pocos los que han implementado un sistema financiero en forma técnica y tomando en cuenta factores anotados.

En materia de planificación física los problemas que se plantean para las municipalidades están fundamentalmente vinculados y determinados por el acelerado proceso de desarrollo urbano que confrontan nuestros países; este fenómeno explosivo de la urbanización, se caracteriza como ya se anotó por un rápido crecimiento de las poblaciones urbanas en detrimento de las actividades rurales, por su complejidad y desorbitadas proporciones produce una quiebra de las tradicionales estructuras sociales y económicas de la colectividad, concebidas por una época en la que existía un relativo equilibrio entre el sector urbano y rural. El dinámico desarrollo espacial de nuestras ciudades con sus múltiples implicaciones rebasa las funciones tradicionales de la administración local y plantea la necesidad de crear nuevas funciones administrativas que estén orientadas por un nuevo enfoque del crecimiento urbano dentro del cual se analicen los diferentes aspectos de dicho crecimiento y se proyecten las acciones tendientes a satisfacer la demanda de los servicios públicos acorde con su ritmo de crecimiento.

#### C. MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTARSE PARA OBTENER UNA PARTICIPACION EFECTIVA DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL PROCESO DE PLANIFICACION.

Trataremos de señalar algunas medidas y mecanismos que deberían adoptarse para incorporar a las municipalidades dentro de una acción coordinada y programada con el resto de los organismos del sector público a los diferentes niveles. Las medidas y mecanismos deberán estar enmarcadas dentro de una política amplia de descentralización administrativa a través de la cual, en forma progresiva se retorne a la institución municipal, la administración efectiva de los servicios públicos que le competen y que por su naturaleza son eminentemente locales; todo ello sin perder de vista la necesaria coordinación de estos servicios con los proyectos que se ejecuten a nivel nacional y regional.

En el campo legislativo es necesario reformar y actualizar las ordenanzas municipales en función de las deficiencias que estos instrumentos normativos presentan en cada municipio; para ello es indispensable prestar a las municipalidades asistencia técnica en este campo así mismo se

impone la expedición de una auténtica Ley Orgánica del Poder Municipal, que facilite el desenvolvimiento de las necesidades municipales, creando una infraestructura de alcance nacional que haga posible el desarrollo de diversos mecanismos de coordinación y planificación.

Se debe institucionalizar la asistencia técnica a las municipalidades para implementación de sistemas y procedimientos eficaces de control de la administración municipal. En cuanto a la capacitación de personal es evidente la necesidad de suministrar adiestramiento a los cuadros medios de los funcionarios en servicio y a los nuevos que ingresen a la administración municipal; es necesario el asesoramiento técnico con carácter permanente para los análisis y estudios que sirvan de base en la toma de decisiones de las más altas autoridades del municipio. Nos referimos a los ediles, a los alcaldes, a los propios representantes de la comunidad que por diversas circunstancias no están informados de la índole de los problemas, de las mejoras técnicas y medidas que deben aplicarse en su solución. Este aspecto se hace imperioso cumplirlo en nuestro país en donde la mayoría de nuestros personeros municipales carecen de un adecuado asesoramiento en forma permanente, por lo que, en ciertos casos determinados concejos han emitido resoluciones inadecuadas y fuera de toda realidad y exigencia de los vecinos, que en nada se benefician con estas resoluciones.

En cuanto a la escasez de recursos financieros del municipio, se requiere la asistencia técnica necesaria para reformar las normas jurídicas que se refieren a las instituciones y mecanismos del sistema tributario municipal, esto exige una asistencia a largo plazo ya que se requiere un diagnóstico de la situación existente en cada municipio y la promulgación de disposiciones legales que contengan las reformas necesarias. Por otra parte, y durante el período de transición que supone el dotar a los municipios de estas normas y mecanismos, que les permita autofinanciarse, se requiere la prestación de una asistencia financiera que venga a complementar la insuficiencia de los recursos y que asegure el cumplimiento de los programas formulados.

El suministro de la asistencia técnica y financiera que requieren las municipalidades, como lo hemos expresado debería centralizarse a través de un organismo a nivel nacional que en contacto permanente con las municipalidades elabore conjuntamente con ella, los programas de asistencia técnica y financiera que éstas requieren. Estimamos que estos organismos deberían tener las siguientes atribuciones:

- Contribuir al financiamiento de proyectos concretos de desarrollo de la comunidad, asistencia social y fomento municipal.
- Señalar las condiciones de financiamiento de los proyectos.
- Indicar la naturaleza, características y demás especificaciones de los diferentes tipos de proyectos que pueden ser financiados.
- Asistir a los gobiernos municipales en el mejoramiento de la administración y tecnificación de sus servicios.
- Desarrollar programas de formación y capacitación de personal en los diferentes campos de los gobiernos locales.
- Asesoramiento en la elaboración de los respectivos presupuestos.

Por último, la complejidad del fenómeno urbanístico en el país, requiere la existencia de una oficina nacional de planeamiento urbano o la creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano del que hablamos más adelante.

C A P I T U L O    V I

---

## C A P I T U L O VI

### FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS ECUATORIANOS

#### A-B. PRINCIPALES RECURSOS ECONOMICOS.- ESPECIFICACION DE LOS RECURSOS PROPIOS Y DE LOS PROVENIENTES DEL ESTADO.

La Ley de Régimen Municipal vigente establece un financiamiento general para todos los concejos cantonales, aunque en la práctica por las características propias de cada municipalidad, unas cuentan con mayores recursos que otras, existiendo grandes diferencias en el monto total del presupuesto municipal, pudiendo afirmarse que hay municipios ricos y municipios pobres, es decir de hecho se establecen dos categorías del Gobierno Municipal: el Municipio Urbano y el Municipio de tipo Rural (en la Ley no encontramos esta diferencia) en todo caso la Ley dá la oportunidad para que el concejo a medida que experimenta el progreso, incrementa sus propias rentas, sin necesidad de expedir nueva legislación. Muchos son los factores que influyen en nuestras instituciones seccionales, en lo relacionado con un eficiente aprovechamiento de sus recursos económicos, la mayoría no hace uso ni aprovechan de las rentas que les otorga la Ley porque caen en esa serie de vicios y errores anotados, que caracterizan a las municipalidades latinoamericanas. Fundamentalmente no cuentan con una administración técnica idónea, escogida a base méritos y ascensos, no cuentan con un asesoramiento financiero en forma permanente, ni los planes de obras y trabajos son continuados, a pesar de que la Ley exige la continuación de las obras, cuando se operan los cambios de los miembros del concejo. Se observa falta de un verdadero espíritu municipal de entrega a los servicios de la comunidad, desconocimiento de la legislación municipal e impero de prácticas políticas de antaño, llamadas vulgarmente pueblerinas.

La Ley de Régimen Municipal divide los ingresos en tributarios, ingresos no tributarios y empréstitos. Los ingresos tributarios son los que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos originados en impuestos comprenden aquellos que expresamente son del dominio municipal y de los que se benefician como

copartícipes de impuestos nacionales, este último ingreso es diferente para cada municipalidad, algunas reciben exiguas cantidades por éste concepto.

Son ingresos 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 enagenación de bienes municipales.
- d. Los ingresos de multas y otros provenientes del ejercicio disciplinario.
- e. Los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores.

Los impuestos municipales son de carácter general y particular. Son generales los que se han creado para todos los municipios de la república, o lo que están facultados todos ellos para aplicar. Son particulares, los que se han creado sólo en beneficio de uno o más municipios o los que se han facultado crear en alguno de ellos.

Principalmente se consideran impuestos municipales los siguientes:

- a. Impuesto sobre la propiedad urbana.
- b. Impuesto sobre propiedad rural.
- c. Impuesto de alcabala.
- d. Impuesto de registro e inscripción.
- e. Impuesto sobre los vehículos.

- f. Impuesto de matrículas y patentes.
- g. Impuesto a espectáculos públicos.
- h. Impuesto a utilidades en la compra-venta de bienes inmuebles.
- i. Impuesto al juego.

la ley de Régimen Municipal determina capítulos especiales, para la reglamentación de cada uno de estos impuestos, se establecen escalas, formas de pago, rebajas, exenciones, sujetos pasivos, plazos, mínimo imponible, etc. Además los respectivos concejos dictan reglamentaciones y normas sobre los mismos, a base de ordenanzas.

La misma Ley especifica las siguientes tasas:

- a. Aferición de pesas y medidas.
- b. Aprobación de planos e inspección de construcciones.
- c. Rastro.
- d. Agua potable.
- e. Luz y fuerza eléctrica.
- f. Matrículas y pensiones escolares.
- g. Recolección de basura y aseo público.
- h. Control de alimentos.
- i. Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales.
- j. Servicios administrativos.
- k. Otros servicios de naturaleza semejantes a los antes mencionados.

La Ley establece también el timbre municipal, que se exigirá en la tramitación de solicitudes, reclamos, vales de pagos, etc.

Como algo novedoso dentro de nuestra legislación municipal, es digno de mencionar las contribuciones especiales de mejoras. El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo, proporcionado a las propiedades inmuebles por la construcción de obras públicas municipales.

El sujeto activo de esta contribución es el municipio en cuya jurisdicción se encuentra la obra y la propiedad grabada.

Son sujetos pasivos de esta contribución y están obligados a pagarla los propietarios de los inmuebles beneficiados, sean personas naturales o jurídicas.

Se establece varias contribuciones especiales de mejoras, entre las que citaremos: por pavimentación y repavimentación urbana, por apertura o ensanche de calles, por construcción de aceras y cercas, por obras de alcantarillado, etc. La base de esta contribución será el costo de la obra respectiva prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establece en la Ley.

Esta contribución no se conocía en la legislación ecuatoriana y responde a principios modernos de justicia social, ya que no es justo que con los aportes del pueblo se beneficie un determinado sector de la colectividad; los beneficiados con las obras públicas, deben revertir estos beneficios a la propia comunidad. Esta contribución no se la debe confundir con el impuesto a la plus-valía, son dos aspectos diferentes, contemplados claramente en la Ley de régimen municipal y en la Ley de Régimen Provincial; además se ha expedido la Ley de plus-valía, que consagra el beneficio por este concepto a favor de las municipalidades, cuando se trata de predios urbanos y del fisco, cuando se trata de predios rurales. Este impuesto se grava solamente cuando se opera el traspaso de dominio del respectivo inmueble, pero en todo caso, también responde a principios modernos de justicia y equidad, para evitar enriquecimiento ilícito y lograr una mejor distribución de las riquezas.

C. INSTITUCIONES DE CREDITO

La Ley dice que "son empréstitos las consecuciones de capital monetario de origen nacional o extranjero y se destinarán al financiamiento de obras o proyectos señalados en el presente título y cuya amortización deberá hacerse con los ingresos tributarios y no tributarios". Para el trámite de empréstitos, los concejos deben observar determinados requisitos establecidos en la Ley de la materia y en otros cuerpos de leyes, especialmente deben cumplir con el límite de endeudamiento.

El Banco Ecuatoriano de Desarrollo -BEDE- se ha constituido en la principal fuente de financiamiento para las obras prioritarias y los proyectos de mayor trascendencia que impulsan los municipios, otorgando préstamos considerados beneficiosos con buenos plazos y un tipo de interés especial, prestando además el asesoramiento indispensable a fin de que las obras se realicen con oportunidad y economicidad. El IESS es otra institución que en determinado momento otorga préstamos a los concejos municipales del país, así mismo FONAPRE y la Banca Privada, en menor escala.

Los concejos considerados grandes como el de Quito, Guayaquil, Cuenca, entre los principales recurren también a préstamos de carácter internacional con los organismos que en este campo tradicionalmente otorgan al sector público esta clase de empréstitos, requiriendo para el efecto en todos los casos, el aval del Gobierno Nacional.

D-E. CRECIMIENTO FINANCIERO QUE HAN EXPERIMENTADO LOS CONCEJOS Y RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL PARA MEJOR MANEJO DE SUS RECURSOS.

Los 136 municipios en 1.984 suman un presupuesto total de s/. 17.221.465 millones. Número de empleados y trabajadores 26.137. Rubro de remuneraciones s/.4.822.574 millones. Salarios y jornales s/.3.011.561 millones. El rubro de beneficios sociales suma s/.794.309 millones. Se registra para el año 1.984 un ingreso corriente total de s/.8.370.426 millones.

Los ingresos municipales tienden a crecer, aunque no en la medida y proporción en que crecen las necesidades de cada una de las circunscripciones territoriales que comprenden el Cantón. Se nota por otra parte grandes diferencias de rentas entre las municipalidades del Ecuador, algunas han logrado asignaciones presupuestarias especiales por intermedio de sus respectivos legisladores o por gestiones directas ante el Gobierno Central.

Se observa también la creciente dependencia económica de los municipios ante el Gobierno Central, incrementándose constantemente las rentas y asignaciones provenientes de éste y el estancamiento o crecimiento limitado de las rentas propias, hecho que está provocando un paternalismo negativo desde todo punto de vista.

Nuestras instituciones municipales deben corregir los errores y vicios anotados para aprovechar eficientemente todos los recursos económicos con que cuentan, que aplicados correctamente, pueden hacer cambiar la fisonomía de la mayoría de los concejos cantonales del país, convirtiéndose estos organismos en instrumentos de progreso y desarrollo local. Con una administración eficiente, certera, integral, de los recursos municipales, el cabildo ecuatoriano, dejaría de ser un eterno mendigo de los Gobiernos de turno, en la consecuencia de ayudas económicas momentáneas, que no permite la planificación y ejecución de obras fundamentales por falta de un financiamiento inadecuado. Con una buena política financiera aprovechando los recursos que en forma suficiente los establece la Ley, se conseguirá un autofinanciamiento real de los municipios ecuatorianos y con ello, la vigencia plena de la autonomía municipal.

CAPITULO VII

---

## C A P I T U L O VII

### LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

#### A. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La organización administrativa de cada municipalidad estará de acuerdo con las necesidades peculiares que debe satisfacer, la importancia de los servicios públicos a prestarse, la cuantía de la hacienda municipal, y responderá a una estructura que permita atender todas y cada una de las funciones que a ella competen para el mejor cumplimiento de los fines municipales.

El artículo 170 de la Ley de Régimen Municipal determina los siguientes niveles administrativos que deberán contemplar las municipalidades en su organización:

- a. Directivo : Se encarga de tomar las decisiones, impartir las instrucciones para que ellas se cumplan, coordinar en forma general las actividades y supervigilar el eficiente cumplimiento de las mismas ; está representado por el alcalde o por el presidente del concejo.
- b. Asesor: Brinda asistencia técnica tanto al nivel directivo como al operativo.
- c. Operativo: Le compete la ejecución de las distintas funciones en cada una de las ramas propias de la actividad municipal.

En base a los niveles administrativos establecidos la organización de la administración de cada municipalidad se ajustará, en términos generales, a la estructura administrativa básica debiendo en cada caso adaptarse a las características propias de cada municipio.

La Ley que regula al Gobierno municipal determina que el nivel operativo de los concejos cuyas rentas anuales sean superiores a 5 millones, incluirán básicamente, las siguientes dependencias:

- a. De servicios públicos.
- b. De obras públicas.
- c. Financieras.
- d. Administrativa.
- e. De higiene y Salubridad.
- f. De educación y cultura.

Las municipalidades que cuentan con rentas anuales inferiores a 5 millones de sucres, deberán incluir en su nivel operativo las siguientes dependencias:

- a. De obras y servicios públicos.
- b. Financieras.
- c. Administrativa
- d. De servicios sociales.

B. FORMULACION DEL PRESUPUESTO, APROBACION Y SANCION.

El presupuesto es un acto del Gobierno Municipal que contiene el plan anual operativo preparado de conformidad a los planes de mediano y largo plazo que indica el origen y monto de los recursos que se espera recaudar y el costo de las funciones, programadas y subprogramadas de la municipalidad, expresados en término de los resultados que se pretenden alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos.

El presupuesto municipal incluye las siguientes partes: ingresos, egresos y disposiciones generales; contiene además un anexo con el detalle, del distributivo de sueldos y jornales.

Los ingresos presupuestarios se dividen en: ingresos distributarios, que pueden ser los impuestos, tasas y contribución especial de mejoras. Ingresos no tributarios que incluyen: rentas patrimoniales, transferencias y aporte, venta de activos e ingresos varios; y, los empréstitos que pueden ser internos y externos.

Egresos: Los egresos del Fondo General se agruparán en funciones, programas y subprogramas, determinándose las actividades corrientes y los proyectos de inversión, atendiendo a la naturaleza económica predominante de los gastos. Corresponde al CONADE velar por la adecuada aplicación de lo consignado en los programas y subprogramas.

Los egresos que se produjeran en el ejercicio del gobierno municipal deben clasificarse en una de las siguientes funciones: servicios generales, servicios sociales, servicios comunales, servicios económicos, servicios inclasificables.

La Ley de régimen Municipal en su artículo 520 determina que "todas las dependencias municipales deberán preparar hasta el 20 de Junio de cada año, un programa de trabajo para el año siguiente de conformidad con los procedimientos y sistemas administrativos de planificación adoptados, de terminando los recursos necesarios para su cumplimiento.

El artículo 522 determina que corresponde a la Unidad Financiera de la municipalidad efectuar antes del 30 de Abril, una estimación provisional de los ingresos para el próximo ejercicio financiero. Para este cálculo se establecerá el promedio de los ingresos de recaudación de los últimos 3 años, más la recaudación efectiva del año inmediato anterior. En base a esta estimación provisional de ingresos, el alcalde o presidente del Concejo, con asesoría del jefe de la unidad financiera, establecerá un cálculo definitivo de ingresos y señalará a cada dependencia hasta el 15 de Mayo los límites del gasto, al cual deberán señarse en la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto.

Sobre la base del cálculo de ingreso y la previsión del gasto en que incurrirán las diferentes dependencias así como por la prestación de servi cios, el Jefe de la Unidad Financiera, prepara el anteproyecto de presupuesto y lo presenta a consideración del Alcalde o Presidente del Conce-

jo hasta el 20 de Julio. De inmediato el máximo ejecutivo municipal con la asesoría del Jefe Financiero, elabora y presenta al Concejo el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de Julio.

La comisión de Finanzas del Concejo estudiará el proyecto del presupuesto y sus antecedentes, emitiendo su informe hasta el 20 de Agosto, pudiendo sugerir cambios, así como reducción de gastos. El concejo en pleno debe aprobar el informe hasta el 10 de Septiembre.

Una vez que el proyecto del presupuesto ha sido aprobado por el concejo, el máximo ejecutivo municipal lo someterá a estudio y dictámen del CONADE hasta el 30 de Septiembre, acompañando el plan de inversiones y todos los demás datos que determine dicha entidad. Esta actividad permite al CONADE controlar que las municipalidades sujeten su acción a los planes adoptados por el Gobierno Central, pudiendo objetar en todo o en parte, aquellos presupuestos que no estuvieren de acuerdo con la política de desarrollo establecida por el Gobierno o que no incluyan las acciones suficientes para la realización o continuación de programas que formen parte de los planes nacionales o regionales en cuya ejecución deban intervenir las municipalidades; o podrá también objetarlos por razones de órdenes legal o financiera, e indicará las enmiendas que deben efectuarse para corregir los errores de estructura o de cómputo. Igualmente podrá disponer la inmovilización de partida de gastos sino se hayaren plenamente justificadas o formulará recomendaciones para la financiación de determinados proyectos, cuando lo contemplado de los presupuestos no fuere viable. El dictámen del CONADE deberá expedirse hasta el 30 de Noviembre; de no cumplirse con esta disposición, se entenderá que el dictámen es favorable.

Receptado el informe del CONADE y si tuviera observaciones, las municipalidades procederán a reestructurarlos de conformidad con dicho informe, en un plazo de 15 días, después de haberse puesto en su conocimiento dichas observaciones, previo a la sanción por parte de las autoridades competentes.

Cuando el dictámen fuere desfavorable debe procederse a la formulación de un nuevo proyecto de presupuesto y dentro de igual período lo enviará nuevamente para su estudio al CONADE.

Los proyectos de presupuestos de los Concejos para ser sancionados por las autoridades competentes deben ajustarse a las observaciones señaladas en el dictámen emitido por el CONADE; para este efecto, se remitirá una copia del informe a conocimiento de las autoridades pertinentes.

Finalmente, el presupuesto de las municipalidades será sancionado por los gobernadores de la respectiva provincia; en la provincia de Pichincha , lo sancionará el Ministro de Gobierno, dentro de un plazo de 8 días contados desde la recepción del informe favorable del CONADE, siempre que se cumpla con las observaciones constantes en el mismo.

CAPITULO VIII

---

## C A P I T U L O VIII

### RELACIONES DE LOS MUNICIPIOS CON EL GOBIERNO CENTRAL

#### A-B. GENERALIDADES Y DISPOSICIONES LEGALES QUE ESTABLECEN ESTAS RELACIONES.

Sin menguar la autonomía municipal, la Ley de Régimen Municipal en su artículo 21 dice: "Para los casos contemplados en esta Ley, las relaciones entre las municipalidades y el gobierno nacional se mantendrán por intermedio del ministerio del ramo correspondiente". Con ésto se quiere dar mayor radio de acción a las municipalidades, agilidad de trámite. En la legislación anterior el canal obligado con el Gobierno Central, era el Ministerio de Gobierno y Municipalidades; este portafolio de conformidad con la Ley vigente continúa manteniendo con las limitaciones del caso varias ingerencias en el Gobierno Municipal y para atender el trámite legal respectivo, cuenta con un departamento especializado en asunto municipal y de consejos provinciales. El Ministerio de Gobierno con la facultad que la Ley le otorga cumple las siguientes funciones en el área Municipal:

- Velar por la correcta y eficiente administración municipal.
- Absolver las consultas que le formulen las municipales, para el mejor desempeño de sus funciones.
- Solicitar en cualquier tiempo a la contraloría general de la nación, la fiscalización de las tesorerías municipales.
- Denunciar ante los jueces competentes todo fraude, desfalco, malversación de fondos, disposiciones arbitrarias o cualquier otro abuso de dineros públicos o privados a cargo de la municipalidad.
- Aprobar las ordenanzas sobre creaciones de parroquias, fusionar, modificar o cambiar los límites de éstas.
- Aprobar los trasposos de dominios de los bienes inmuebles que resuelvan las municipalidades.

Entendemos que estas disposiciones de la Ley, son saludables para las propias municipalidades, para el Gobierno Nacional y para los vecinos de las respectivas circunscripciones territoriales, ya que, las mismas tienden a lograr un equilibrio en las atribuciones de las instituciones que cumplen servicio público, un control adecuado para evitar abusos funestos, conseguir un cabal cumplimiento en la atención de necesidades colectivas, prestigiar el ente municipal y sancionar a quienes abusen de sus atribuciones y realicen gestiones negligentes, despreocupadas, contrarias a los intereses de la comunidad.

Por su parte las municipalidades tienen el deber de cooperar a la mejor realización de los propósitos de otras entidades de servicio público, provinciales, regionales, o nacionales y, recíprocamente estos colaborarán en el cumplimiento de los suyos.

Para evitar interferencias, dispendios, las municipalidades se comunicarán entre sí y especialmente con consejos provinciales y demás entidades y organismos de servicio público para coordinar e integrar sus actividades.

Las municipalidades deberán preparar programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines, debidamente coordinados con los organismos del Estado.

Si coincidieren diversas entidades en los planes de obras y servicios y que la Ley les imponga realizar o mantener, las municipalidades se asociarán necesariamente o concurrirán con los recursos indispensables para ejecutarlos y administrarlos en común (corregir la asociación no es de las municipalidades, sino de las entidades que deban dar los servicios o realizar las obras proyectadas).

Se considera interesante indicar que para los efectos del sistema de planificación nacional, las municipalidades deberán preparar programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines, los cuales serán incorporados en el plan general de desarrollo, los que deberán ser puestos en ejecución por las propias municipalidades las que, para el efecto proporcionarán los recursos necesarios que aseguren la completa realización

de las metas establecidas en el plan general. Para preparar estos proyectos y programas, las municipalidades se consultarán con los organismos técnicos del Estado.

### C. COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL.

En la práctica, debido a la estructura actual del Estado Ecuatoriano existen numerosos organismos e instituciones del Gobierno Central que en forma directa o indirecta tienen relación con la actividad municipal del país entre las principales podemos mencionar: Ministerio de Gobierno, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Salud (IEOS), Ministerio de Educación, CONADE, BEDE, Banco Central del Ecuador, INECEL, Contraloría General del Estado, Ministerio de Agricultura, Procuraduría General del Estado, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Obras Públicas, entre otros.

Esta realidad impone la necesidad de que se establezca un sistema de coordinación permanente entre estas instituciones para evitarse duplicación de recursos humanos, económicos y en la realización de obras y servicios. Es necesario mencionar, que esta situación provoca resistencia y reacciones de los personeros municipales del Ecuador que acusan a un exagerado centralismo absorbente que entorpece la labor municipal y que atenta a la autonomía de los organismos seccionales del Ecuador provocándose con frecuencia posiciones radicales de enfrentamiento con el poder central.

Desde hace varios meses se vienen realizando esfuerzos para implementar un real sistema de coordinación, habiéndose en principio, bajo el auspicio del BEDE y CONADE principalmente, integrado una comisión interinstitucional de asesoramiento que busca racionalizar los trámites, simplificarlos y a través de seminarios, cursos, reuniones especializadas, proporcionar un asesoramiento permanente en diferentes campos a todos los Concejos Contonales del país, con miras a lograr su robustecimiento mediante una auténtica independencia del Gobierno Central y mejor administración de todos sus recursos.

Se considera de fundamental importancia el robustecimiento de este sistema de coordinación permanente entre todos los organismos que tienen relación con la actividad municipal en el Ecuador e inclusive con miras a fundir en un sólo organismo las principales funciones y actividades que el Gobierno Central realiza en el área municipal y, eliminar otras, caso contrario de continuar una ingerencia discriminada en la actividad municipal podría gestarse un movimiento como genio de defensa de la Institución Municipal con carácter de enfrentamiento radical que traería graves consecuencias, ya que una paralización de la actividad municipal en el Ecuador ocasionaría la interrupción de obras y servicios que insiden directamente en la satisfacción de necesidades básicas del pueblo ecuatoriano. Por lo que el Gobierno Central está obligado a reorientar su política en torno al tratamiento que se le viene dando a los gobiernos seccionales del país.

D. LA FIGURA JURIDICA DE LA INTERVENCION EJERCIDA POR EL GOBIERNO CENTRAL.

El artículo 20 de la Ley de Régimen Municipal establece que el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Gobierno podrá suplir la gestión municipal en casos de comprobada paralización de ésta y podrá intervenir en la prestación de un servicio municipal si se demostrare su deficiencia. Esta intervención no puede durar más tiempo que el indispensable para normalizar la gestión municipal o para corregir la deficiencia del servicio. Como paso previo para ejercitar la indicada intervención debe existir una petición expresa del Gobernador de la respectiva provincia, con el dictámen favorable del Consejo Provincial.

Consideramos necesario manifestar que esta facultad, el Gobierno Central a través del Ministerio de Gobierno, la ejerce con mucha prudencia y en casos estrictamente necesarios, cuando se ha comprobado plenamente que la respectiva corporación Municipal ha caído en una situación de total acefalía o de crisis económica y administrativa de tal naturaleza, que no puede atender con normalidad elementales servicios públicos y obras prioritarias del Cantón que caen dentro de su competencia y esfera.

El Ministerio de Gobierno, previo el cumplimiento del procedimiento indicado, expide un acuerdo ministerial, debidamente motivado, designando a un interventor municipal, fijándole, las funciones que deben cumplir y el tiempo que deben durar las mismas, ejercicio que como se ha indicado es corto no pudiendo en ningún caso ser demasiado largo por cuanto atentaría con el alcance de la disposición legal mencionada y en todo caso se prestaría para abusos y arbitrariedades por parte del interventor, además en la práctica se estaría violando la autonomía municipal. Por último consideramos saludable que esta intervención necesariamente debe aplicarse por excepción y en casos estrictamente indispensables, como una colaboración del Gobierno Central a fin de que el respectivo Concejo logre dentro de la Ley integrarse debidamente y superar su etapa conflictiva.

CAPITULO IX

---

## C A P I T U L O IX

### COMENTARIOS A LA LEY DE REGIMEN MUNICIPAL VIGENTE DEL ECUADOR

#### A. APRECIACIONES GENERALES

La Ley de régimen municipal vigente, tiene como antecedente fundamental la que fué promulgada en el registro oficial número 680 del 31 de Enero de 1.966, anterior a esta fecha regía en el país la Ley codificada -- por la comisión legislativa permanente el primero de Octubre de 1.959.

La Ley de 1.966 fué elaborada por una comisión integrada por representantes de varios sectores vinculados al problema municipal sirviendo de base varios proyectos de reforma a la Ley del 59, intervienen también expertos extranjeros con experiencia en su materia. Si bien la Ley de régimen municipal anterior, cumplió su finalidad como norma para regular la vida municipal del Estado Ecuatoriano, se hacía indispensable introducir reformas radicales, acordes con la realidad del País y las crecientes - exigencias de las comunidades modernas, se hacía necesario incorporar a la legislación municipal, principios modernos, con la finalidad de convertir a estas instituciones en instrumentos de progreso y desarrollo, como ya anotamos.

Esta Ley ha sido objeto en forma sucesiva de numerosas reformas, buscándose su perfeccionamiento, reformas que prácticamente culminaron con la expedición de una Ley reformativa a la Ley de Régimen Municipal, la que se encuentra promulgada en el Registro Oficial No.315 del 26 de Agosto de 1.982. Dentro de este proceso de reformas se han robustecido algunas instituciones y figuras típicas del Régimen Municipal, habiéndose realizado ensayos interesantes que en algunos casos por su ineficacia se han dejado sin efecto, como el caso de las vice-alcaldías que funcionaron de manera esporádica; la eliminación de la aprobación de los presupuestos municipales por parte de la antigua junta nacional de planificación y coordinación económica, en la actualidad, CONADE, ha recuperado esta facultad; como el de la institución de la alcaldía en donde se ha realizado interesantes experimentos, a los que nos referimos más adelante; así como

el de la elección en forma popular y directa de los vocablos de las Juntas Parroquiales que no dió resultado positivo, en la actualidad corresponde al respectivo Concejo Cantonal designar a los vocales de las Juntas Parroquiales, volviéndose en consecuencia al sistema anterior.

La Ley de régimen municipal vigente tiende a facilitar la incorporación del ente municipal al proceso de desarrollo nacional y muchas de sus previsiones están encaminadas a buscar la forma de utilizar más cabalmente, a las autoridades locales; capacilándolas y orienlándolas a actuar con mayor responsabilidad en el cumplimiento de las actividades que realizan en sus jurisdicciones cantonales, para lograr de manera armónica las metas de desarrollo económico y social. Consideramos que la Ley tiende a ro-bustecer al máximo la institución municipal para ponerla en condiciones de atender eficientemente la creciente demanda de servicio público, de manda sin precedentes que se presenta a causa de la explosión demográfica y del éxodo rural hacia los centros urbanos, aspectos que se agudizan más en las grandes ciudades, como Quito y Guayaquil.

La Ley señala las obligaciones que corresponden típicamente a la municipalidad, estableciendo una clara distinción con aquellas que corresponden a otros niveles gubernativos, pero introduciendo a la vez la obligatoriedad que tiene de coordinar sus actividades con las de todos los organismos que realicen tareas dentro de la jurisdicción cantonal.

Como se manifestó en el capítulo respectivo, la Ley garantiza la autonomía municipal, dándole contenido al precepto constitucional y otorgándole adecuada garantía mediante la protección que se dá a los actos fundamentales de Gobierno y administración, contra todo intento de anularlos o desconocerlos por parte de cualquier función del Estado o de autoridad extraña a la municipalidad y, mediante la limitación, que se establece de los casos en los cuales el Gobierno Nacional podrá suplir la gestión municipal.

La Ley vigente dispone que el Concejo Cantonal reclamará por cualquier violación de la autonomía municipal, ante el Congreso o, en receso de este ante el Tribunal de Garantías Constitucionales; contempla también la reclamación ante los mismos organismos cuando sea una Ley la que contra

viniere, y amplía la facultad de apelación cuando se trata de un acuerdo, resolución o de una orden emanada de una autoridad pública que infrin-giere alguno de los preceptos de la autonomía en cuyo caso la reclama-ción se presentará ante la Corte Suprema de Justicia, con el efecto de que desde la fecha en que ella se presente hasta la expedición del fallo, los impugnados quedarán en suspenso.

Como consecuencia de esta autonomía cada municipalidad constituye una per-sona jurídica de derecho público, con facultad para ordenar los servicios y actividades a su cargo y con patrimonio propio, independiente de los fon-dos comunes de la nación, todo lo cual representa un factor decisivo pa-rra impulsar el progreso de los municipios.

La Ley determina funciones específicas para cada una de las estructuras administrativas en la corporación municipal, al respecto consideramos a-certadas las disposiciones pertinentes toda vez que la Ley es flexible en este campo, se limita a señalar una estructura básica, que deberá servir de guía para organizar la administración de cada municipio, debiendo ade-cuarlas a las características propias de la municipalidad y a las cam-biantes necesidades de la administración. En definitiva la conformación de las dependencias municipales obedece a las necesidades peculiares que deba atender la respectiva municipalidad, a la importancia de los servi-cios públicos que presta y a la cuantía de la hacienda municipal; esto permite que los Concejos vayan incrementando sus departamentos y depen-dencias a medida que aumenta el volumen de exigencias de la colectividad es decir, que siempre la municipalidad contará con una administración li-mitada a la importancia y demanda real de la respectiva localidad.

Como ya se indicó cuando hablamos del plan regulador, por la importancia que la planeación física tiene para estimular y ordenar el crecimiento de las ciudades, la Ley dedica un capítulo completo sobre esta materia, en el cual se establece una serie de provisiones que constituyen un ver-dadero instrumento de planificación y proporciona los elementos indispen-sables de acción control y promoción.

Como aspecto nuevo en nuestra legislación, la Ley introduce el concepto de centro de desarrollo urbano de emergencia, que podrá aplicársele a cualquier ciudad de más de 25.000 habitantes, que vea afectado su normal desarrollo por falta de planeamiento, elevado déficit de vivienda y crecimiento demográfico extraordinario. Esta nueva concepción, permitirá que por imperativos de desarrollo urbanos se pueda declarar una zona como urbana de promoción inmediata, con lo cual se podrá contrarrestar la especulación de los precios de compra-venta de terrenos, evitar el crecimiento desordenado de la urbe y facilitar la reestructuración parcelaria y la racional aplicación de las soluciones urbanísticas.

La Ley contempla una serie de reglas para facilitar el funcionamiento - del Concejo que van desde la determinación cuorum reglamentario para la aprobación de los distintos actos municipales hasta la obligatoriedad que se establece de publicar en el Registro Oficial las ordenanzas sobre asuntos tributarios.

Consideramos interesantes las disposiciones claras que se refieren a la forma de elaboración, procedimiento, aprobación y sanción del presupuesto municipal que se trató anteriormente con bastante amplitud. En igual forma el mejoramiento que se ha experimentado en torno a la tenencia, clasificación, venta, permuta, donación, hipoteca, de los bienes municipales. Se dividen en bienes de dominio público y de dominio privado; los bienes de dominio público se subdividen en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público. Se dan reglas para su adquisición uso, conservación, venta o permuta que las consideramos las más adecuadas para los intereses de la hacienda municipal y el provechoso manejo de sus activos.

Por último ya nos referimos con bastante amplitud al importante aspecto de los recursos e ingresos municipales del Ecuador.

B. CRITERIOS SOBRE LA MODALIDAD ADOPTADA PARA EL CARGO DE ALCALDE Y SU IDENTIFICACION CON LA DEL PRESIDENTE DEL CONCEJO.

La Ley en este campo ha establecido innovaciones interesantes, se determina que el Gobierno Municipal se ejerce conjuntamente por el conce-

jo y el alcalde, quienes tienen funciones separadas pero están obligados a colaborar armónicamente en la obtención de los fines del municipio. Para la elección del Concejo se conserva el principio de representación democrática mediante la designación de los ediles por sufragio universal y secreto.

En cuanto a la designación del Alcalde, se ha experimentado procedimientos directos e indirectos de su elección.

La Ley que se expidió en 1.966 en su artículo 149 establecía: "En cada Municipio habrá un Alcalde elegido por el Concejo de su seno o de fuera del mismo. Si la elección recayere en uno de sus miembros, éste ejercerá, de hecho, la calidad de Concejal, al tomar posesión del cargo de Alcalde, y en tal caso se llamará al respectivo suplente. Sin embargo de lo dispuesto en el inciso anterior, el concejo podrá decidir que las funciones de Alcalde sean ejercidas por el Presidente del Concejo, con retención de este último cargo. En tal caso, tendrá todas las atribuciones y responsabilidades que esta Ley establece para ambos funcionarios, inclusive en cuanto a remuneración. El Presidente con funciones de Alcalde tendrá voto dirimente, carecerá del derecho al voto y la duración de sus funciones será de cuatro años".

El Alcalde es un funcionario remunerado a tiempo completo y se exige a más de otros requisitos, poseer una formación académica o experiencia en asuntos administrativos, públicos o privados.

Como se puede observar la Ley cambia radicalmente el sistema tradicional que siempre rigió para las alcaldías del país. A este cargo se lo quiere transformar en un ejecutivo bastante fuerte, ágil, con suficiente poderes para llevar a la práctica las directivas y planes que le entregue el Concejo o Cámara de Liberativa; se le quiere dar un carácter más técnico y menos político, al terminar con la designación directa por parte del pueblo. Se trata de implementar el sistema imperante en la mayoría de municipalidades de los Estados Unidos de Norteamérica, desde luego, guardando las proporciones del caso. Para conciliar varios criterios y entendimientos, con la finalidad de evitar mayores críticas por abolición

del sistema tradicional tan arraigado en nuestro país, se estableció una modalidad bastante amplia en la designación del principal ejecutivo municipal, ya que, el concejo podía elegir alcalde de entre sus miembros, fuera de su seno, o al presidente del concejo darle esas funciones. Como se nota, la Alcaldía se extiende a todas las municipalidades de la re pública y ya no se limita solamente a los Cantones, Capitales de Provin cias.

Este sistema es avanzado, responde a las características de nuestra épo ca con el mismo se pretendía erradicar la política (politiquería) y contar en todas las municipalidades, con un ejecutivo que en forma dinámi ca, planificada y permanente atiende la administración municipal. Se pre tendía en definitiva, cambiar la fisonomía de nuestros concejos, transformándolos de entidades tradicionales en organismos capacitados para responder al llamado de los pueblos que luchan por su superación, por desterrar la miseria y estados infrahumanos de los miembros de la res pectiva comunidad; se trataba de extender los beneficios del desarrollo a todas las secciones territoriales del país y que el mismo no se expe rimente solamente en unas pocas localidades o regiones.

Pero este sistema duró poco tiempo, la asamblea nacional constituyente de 1.967 mediante decreto legislativo publicado en el Registro Oficial, No. 51 del 26 de Mayo de 1.967, dispone que: "sólo en las ciudades ca pitales de provincias habrá alcalde que serán elegidos por votación po pular directa y tendrán las funciones que la Ley concede tanto a los al caldes como a los presidentes de los concejos cantonales. Las demás mu nicipalidades tendrán por ejecutivo al presidente de la corporación, fun cionario que tendrá también las atribuciones y deberes que la Ley conce de al alcalde."

Es decir, que con pequeñas modificaciones, se ha regresado al sistema tr adicional que siempre ha imperado en el Estado Ecuatoriano. Lo conve niente habría sido aplicar el sistema que en principio estableció la Ley por unos años más, para observar en la práctica su efectividad o fraca so en nuestro medio. Como indicamos, muchos países en el mundo ponen en práctica constantemente nuevos sistemas en el campo municipal, con el afán de buscar el sistema más efectivo y certero que se ajuste a las

realidades cambiantes de la época actual.

En todo caso, podemos afirmar que en la actualidad la Ley reformativa, a la ley de Régimen Municipal, que enunciáramos anteriormente, busca innovaciones en la institución de la alcaldía, extendiéndola no solo a los cantones que son capitales de provincias, sino a aquellas municipalidades, cuyas cabeceras cantonales pasen de 50.000 habitantes; además la Ley trata de robustecer al primer ejecutivo municipal, en todos los cantones del país, ya que, prácticamente identifica casi en su totalidad las funciones de alcalde con las de presidente del concejo, aspecto que estimamos conveniente, referirnos con mayor amplitud.

La Ley establece que: "Para dirigir la gestión municipal habrá en los concejos de las capitales de provincia y en los cantones, cuyas cabeceras pasen de 50.000 habitantes, un alcalde, elegido por votación popular y secreta, quien presidirá la municipalidad y tendrá voto dirimente". Añade que: "El alcalde será funcionario remunerado, ejercerá sus funciones a tiempo completo y tendrá un período de 5 años". Sobre el período, con las reformas constitucionales, debemos indicar que nuevamente se redujo a 4 años.

Para desempeñar el cargo de alcalde, la Ley determina varios requisitos entre los que podemos citar: ser ecuatoriano por nacimiento, estar en goce de los derechos de ciudadanía, tener 30 años de edad, ser afiliado y patrocinado por un partido político, no haber ejercido anteriormente la función objeto de la candidatura, ser vecino del cantón, entre otros. En la actualidad, ya no se exige la formación académica o experiencia en asuntos de administración pública o privada.

Tradicionalmente el sistema municipal ecuatoriano, ha diferenciado las funciones de alcalde con las de presidente de concejo, principalmente en la forma de elección, en la remuneración, en la obligatoriedad del ejercicio del cargo a tiempo completo, con la prohibición de ejercer otro cargo o profesión. Este principio se viene modificando con el progreso y desarrollo que experimentan la mayoría de cantones del país, hecho que determina, un cambio estructural de la institución municipal.

Se dió el primer paso al ampliar las alcaldías a las municipalidades que cuenten con un número determinado de población (50.000 habitantes, en la cabecera cantonal) y un presupuesto considerable aunque no sean capitales de provincia. El artículo 71 de la Ley de Régimen Municipal al referirse al presidente del concejo, establece: "Los concejos de los cantones que no sean capitales de provincia, excepto los cantones cuyas cabeceras pasen de 50.000 habitantes, serán regidos por un presidente elegido por el cabildo, funcionario que tendrá también las atribuciones y deberes que la Ley concede al alcalde", añade que el presidente del concejo será funcionario remunerado y durará dos años y medio en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegido.

La Ley le prohíbe en la actualidad al presidente del concejo desempeñar otro cargo o ejercer profesión alguna. Es decir, que prácticamente se encuentra legalmente unificada las funciones de alcalde con las de presidente de concejo, en cuanto a deberes y atribuciones; subsistiendo una diferencia fundamental cual es la forma de designación: al alcalde lo elige el pueblo por votación popular y directa, y al presidente del concejo el respectivo cabildo de entre sus miembros. Se podría concretar otros aspectos para concluir de manera definitiva que ya no se justifica seguir manteniendo la diferenciación con el nombre de alcalde y presidente de concejo en las municipalidades del Ecuador, por lo que indispensable que el artículo 121 de la constitución de la república guarde conformidad con la legislación municipal imperante, con la evolución y situación real que viven las municipalidades de la república. En la práctica la designación de presidente de concejo en forma indirecta, se presta en la mayoría de los casos para traicionar la voluntad popular y para un manipuleo político negativo.

#### C. LA ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANA Y SU IMPORTANCIA PARA EL ROBUSTECIMIENTO DEL SISTEMA MUNICIPAL ECUATORIANO.

El artículo 559 de la Ley de Régimen Municipal dice: "Establecése , con carácter permanente la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de la cual podrán ser socios todas las municipalidades del país. La Asociación será una persona jurídica de derecho público con patrimonio propio

y tendrá su sede en la capital de la república".

Entre los fines que persigue la Asociación, podemos citar los siguientes:

- a. Velar porque se preserve la autonomía municipal.
- b. Promover el progreso de los municipios.
- c. Representar los intereses comunes de las municipalidades.
- d. Propender al perfeccionamiento del Gobierno Local.
- e. Cooperar con el Gobierno Central, en el estudio y preparación de medidas que redunden en beneficio de los intereses municipales.
- f. Participar en certámenes internacionales, en los cuales se vaya a tratar asuntos relacionados con la vida municipal o con problemas locales.
- g. La asociación tiene como órganos directivos y de administración, la asamblea general, un comité ejecutivo y un secretario general. La Ley especifica las funciones de cada uno de estos organismos.

Constituía una imperiosa necesidad la conformación legal de la Asociación Nacional de Municipalidades Ecuatorianas, en la mayoría de países Latinoamericanos se ha integrado este tipo de institución municipal, dando óptimo resultado, por cuanto los municipios con un organismos permanente cuentan, vinculado íntimamente con la gestión municipal, es un canal efectivo para que los entes seccionales realicen una labor mancomunada para beneficio mutuo para que los personeros municipales se conozcan, crucen ideas, planes, proyectos, principios, experiencias, etc.

Desde que se conformó la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas se han realizado en las principales capitales de provincia y en otros cantones XI Congresos Nacionales de Municipalidades del Ecuador, demostrándose de esta manera que la Asociación labora activamente cumpliendo sus objetivos específicos, se espera que cada día se vigore más se amplíe

su campo de acción, principalmente a favor de aquellos municipios considerados pequeños que necesitan nutrirse de las experiencias de aquellos que han logrado un mejor desarrollo y ya cuentan con una organización que responde a las crecientes demandas de la colectividad de los respectivos cantones.

Por otra parte, la Asociación ha permitido que los munícipes ecuatorianos concurren a varios eventos internacionales de carácter municipal, participación que está dando resultados positivos. Se considera que en la actualidad la Asociación cuenta con un apreciable presupuesto, ya que la ley determina el uno por mil de los ingresos efectivos recaudado por las municipalidades miembros en el ejercicio presupuestario, ingreso que se estima apreciable para que pueda ampliar y consolidar todos sus programas.

En este Capítulo, considero importante resaltar la existencia de un organismo internacional denominado Unión Internacional de Administración Local (IULA) con sede en la HAYA que tiene como objetivo fundamental el robustecimiento de los gobiernos locales, para afianzar en el mundo la democracia, con un criterio de desarrollo regional adecuado, finalidad que la cumple entre otros medios mediante realizaciones de cursos, seminarios, talleres y más eventos especializados en áreas en las que los gobiernos locales experimentan debilidades y que requieren de un nuevo tratamiento y enfoque, como el de la capacitación, racionalización administrativa, agua potable, saneamiento ambiental (canalización), vivienda, transporte, procesamiento de basura, comercialización y mercadeo, desarrollo de la comunidad, crecimiento urbano acelerado, etc.

A partir de 1.983, se implementa en el Ecuador el capítulo Latinoamericano de IULA, con sede en Quito, concretándose en un proyecto de cooperación IOP/Ecuador/IULA, entre los gobiernos de los países bajos y el Ecuador, más el apoyo de otras instituciones nacionales e internacionales como la Asociación de Municipalidades del Ecuador, la Municipalidad de Quito, el consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador; y fundamentalmente, el proyecto lo apoyan el IULA Matriz y el Ministerio de Gobierno y Municipalidades de nuestro país. El proyecto implementa básicamente el Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales.

les, utilizando actividades como cursos, seminarios y trabajos de investigación en general, en el campo de la capacitación.

El objetivo del centro es el contribuir al fortalecimiento del gobierno local en América Latina, para posibilitar el desempeño de un papel cada vez más importante en la democratización de las sociedades y en el desarrollo de sus comunidades. El centro considera que la democracia y el desarrollo son mutuamente dependientes: la ausencia de democracia en los esfuerzos para el desarrollo (identificación de proyectos, planificación, etc.) dan como resultado un fracaso de los mismos; la ausencia de desarrollo en las comunidades democráticas usualmente trae como resultado la existencia de una serie de tensiones sociales que invitan a la autocracia y a la tiranía.

Se puede apreciar que el centro concibe al gobierno local como el medio más apropiado para las aspiraciones conjuntas de democracia y desarrollo, en vista de su potencial para motivar la participación popular y su posibilidad de detectar las necesidades reales y experimentadas de la comunidad. En este interesante proyecto que traerá beneficio directo para las comunidades del Ecuador, está participando con buen criterio y decisión la Asociación Ecuatoriana de Municipalidades.

Por último, se estima que la Asociación debe intensificar su actividad en el campo de la capacitación y adiestramiento de personal así como en la elaboración de normas y principios de clasificación, reclasificación y valorización de puestos en todos los municipios del país, por cuanto en la actualidad le liberó del sistema nacional de clasificación (de la dirección nacional de personal) a los servicios municipales del Ecuador, por último debe implementar mecanismos permanentes para lograr una auténtica coordinación entre los municipios y el Gobierno Central.

CAPITULO X

---

## C A P I T U L O X

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### CONCLUSIONES

El movimiento municipalista en el mundo tiende a perfeccionarse en forma incesante tratando de responder a las nuevas formas de vida, a los fenómenos sociales, a la nueva tecnología, al desarrollo científico, que caracteriza al mundo actual y a su sociedad.

Todos los estados cuentan con leyes orgánicas y códigos especiales que estructuran, organizan y rodean de garantías especiales a la institución municipal.

En Latinoamérica el movimiento municipalista tiende a unificarse, buscando su desarrollo autónomo, ante la cometida del Gobierno Central en unos casos, la indiferencia, quemeimportismo en otros. Frente a la complejidad de los problemas provocados por el subdesarrollo, el municipio latinoamericano, sin perder determinados principios tradicionales, tiende a modernizarse transformándose en instrumento y mecanismo de desarrollo impulsando su acción en obras de infraestructura, básicas para que los ciudadanos o vecinos de una circunscripción territorial puedan satisfacer sus elementales necesidades y buscar su plena realización.

El Gobierno Central en muchos casos crea organismos de desarrollo paralelos que absorben funciones y servicios tradicionales que siempre han correspondido a la órbita municipal; poniendo obstáculos en la delegación de funciones y en la aplicación de principios que signifiquen y racional decentralización administrativa.

En lo que se relaciona con nuestro país, mucho hay que hacer dentro de la vida municipal, pero creemos que ya se nota el surgir de una nueva mentalidad, nuestros municipios tienen mayor conciencia de su identificación, marchan por caminos de superación y creemos que la Ley de Régi-

men Municipal vigente, aplicada en su integridad, con algunas reformas básicas permitirá el cambio de fisonomía de nuestros concejos, es una Ley flexible que permite dentro del tratamiento generalizado que le da a todos los municipios del país un crecimiento adecuado y de conformidad con el aumento de la población, de sus recursos económicos, adoptar la estructura administrativa que responda a la realidad de la época.

En la práctica, aunque en la Ley no se establece, se distinguen tres clases de municipios: El considerado grande, como Quilo, Guayaquil y Cuenca; el mediano como Riobamba, Ambato, Santo Domingo de los Colorados, Manta, Milagro, Portoviejo, Loja, entre otros; el pequeño, con características rurales, como Sucumbios, Penipe, Quinindé, San Lorenzo, Quijos, Chinchipe, etc. (Ver organigramas anexos).

Las ciudades están demostrando y experimentando un crecimiento urbano acelerado, sin planificación, en forma desarticulada, desorganizada, en la mayoría de ellas, y en las más grandes, con enormes acentamientos humanos, sin ninguna obra de infraestructura, constituyendo verdaderos cinturones de miseria, en donde no hay acción municipal apreciable y no se observan ni se aplican sus reglamentaciones.

En la actualidad se ha mejorado la situación del primer ejecutivo municipal, al extender las alcaldías a los cantones que no son capitales de provincia y al reconocer sueldo y otras remuneraciones a los presidentes de los concejos.

A las Juntas Parroquiales no se les ha dado la importancia que tienen en la realidad, están desorganizadas, no existen en la mayoría de las parroquias. Se considera acertada la disposición actual de que sean los respectivos concejos quienes designen a los vocales pero no cuentan con ninguna clase de recursos económicos.

Los organismos de apelación, en las descalificaciones o separaciones de los personeros municipales como son los Consejos Provinciales y el Tribunal de Garantías Constitucionales, actúan con mucha lentitud, en la tramitación de las respectivas causas, ocasionando graves problemas entre los miembros de los concejos, provocándose en algunos casos auténticas acefalías.

Los recursos económicos, son exiguos para satisfacer la demanda creciente de la colectividad.

Las rentas propias crecen lentamente, en algunos concejos permanecen estáticas; en cambio el aporte del Gobierno se incrementa considerablemente todos los años, lo que consolida un paternalismo negativo.

Los municipios orientan sus inversiones a la cabecera cantonal, descuidando el desarrollo de las parroquias rurales, hecho que es una de las causas para aumentar de manera desproporcionada la población urbana.

Se aprecia una creciente tecnificación y modernización de pocos municipios denominados grandes, ante un número crecido de municipios pequeños, con características rurales que tienen una estructura incipiente y anacrónica.

En los últimos años se ha producido una proliferación de creaciones de nuevos cantones, sin que cumplan con los requisitos que la ley determina para su creación, pasando a depender en la mayoría de los casos de las rentas que se les asigna en el presupuesto general del Estado.

El BEDE y FONAPRE se han convertido en organismos de crédito y de asesoramiento, positivos y efectivos, prestando a los organismos seccionales una real colaboración y apoyo que se traduce en la realización de obras y proyectos prioritarios.

Varios organismos y entidades regionales han absorbido determinados servicios y funciones propias de los municipios ecuatorianos, duplicando recursos humanos y económicos.

Finalmente nos atrevemos a afirmar que los Municipios Ecuatorianos tienen una rica tradición democrática y de profundo raigambre popular, de igual forma cuentan con una Ley de Régimen Municipal que les permite actuar con flexibilidad, adaptándose a nuevas exigencias de un sistema administrativo que les facilita engranar en cualquier proceso de cambio o transformación.

Para su accionar cuentan con rentas propias, con instituciones estables de financiamiento y tienen capacidad legal para contratar empréstitos internacionales.

Recalcamos una vez más que el Municipio está llamada desempeñar un papel importantísimo en el desarrollo urbano y en el bienestar de la comunidad consideramos que nuestra legislación municipal es avanzada en comparación con otros sistemas de la América Hispana. Sus fundamentos persiguen estimular la acción local para lograr un progreso de desarrollo armónico, dentro de un sano criterio de unidad de fines que se pretende alcanzar mediante la cooperación de los distintos planos de Gobierno dentro de un claro concepto de interdependencia que sin afectar a la autonomía municipal, es garantía de una asociación de esfuerzos del Gobierno Central, con los Gobiernos Seccionales, impulsándose de esta manera tanto al desarrollo nacional, como el local.

Con las recomendaciones de mejoramiento y fortalecimiento del régimen municipal, que a continuación se expresan, estimamos que se fortalece la autonomía municipal, a la par que estarán en mejores condiciones para enfrentar las acciones de los planes nacionales de desarrollo, que implementan los respectivos gobiernos y para cumplir con los objetivos nacionales y colaborar en el robustecimiento del poder nacional en todas sus expresiones.

#### RECOMENDACIONES

1. Integración de una comisión interinstitucional con carácter perentorio, para que dicte políticas correctivas y de mejoramiento, que termine con la duplicidad de funciones y establezca en la práctica una efectiva coordinación con las instituciones que se han especificado en el presente trabajo.
2. Debería crearse en todos los municipios del país el departamento de planificación y ejecución de obras para que el desarrollo cantonal tienda a equilibrarse con los grandes polos de crecimiento existentes en algunos concejos del país.

3. CONADE debe proceder a adoptar una política paulatina de desconcentración administrativa, implementando, unidades regionales a más de la que ya existe en la ciudad de Guayaquil.
4. El Instituto Ecuatoriana de Obras Sanitarias, debería ser un organismo exclusivamente planificador, asesor y fiscalizador y el Gobierno municipal debería convertirse en el ejecutor pues, se estima que el volumen de obras de infraestructura que se realizan y se hallan programadas a nivel nacional, hace imposible que el IEOS técnica y físicamente pueda satisfacer en forma oportuna y eficiente esta demanda.
5. Sería conveniente introducir reformas sustanciales a la Ley de Régimen Municipal en su título tercero, capítulo segundo, referente a la estructura "administrativa", pues se aprecia la omisión de dos niveles básicos de gestión, como son: el nivel ejecutivo; que debería estar representado por el Alcalde y el Vicepresidente del Concejo, o el Presidente del Concejo, según el caso; en cambio el nivel directivo, que se consagra en la Ley, de acuerdo a las técnicas de organización es un cuerpo colegiado que debería estar representado por el Concejo.

En igual forma se sugiere la conveniencia de incorporar el nivel de apoyo que incluiría básicamente las unidades financieras y administrativas, que en la actualidad consta como unidades operativas, pese a la gestión que cumplen que es esencialmente de apoyo a la labor asignada a las otras dependencias que conforman la municipalidad.

6. La Ley de Régimen Municipal otorga a los concejos como función secundaria el colaborar con la educación nacional, pero, por el elevado egreso que demanda el mantenimiento de un cuerpo de profesores, creemos que definitivamente se debería relevar de estas funciones a los concejos cantonales a fin de que estas rentas se orienten a financiar obras específicas de carácter municipal. Se recomienda robustecimiento del plan de administración de la educación municipal emprendido por el Ministerio de Educación, para que en breve plazo, los servicios educativos municipales, pasen a depender de esa secretaría de Estado, para evitar vacíos de programa que podrían provocarse, el personal de educadores municipales que ingresarían al magisterio nacional, conti-

nuaría laborando en sus mismas zonas o áreas.

7. La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas debe dictar normas y políticas claras para implementar un sistema propio de valoración, clasificación y reclasificación de puestos municipales; en igual forma políticas y normas claras que permitan a las municipalidades un vigorizamiento de sus sistemas de recaudación y de recuperación de inversiones a través de las contribuciones especiales de mejoras y, un asesoramiento especial para robustecer a los municipios pequeños, con miras a impulsar otros polos de desarrollo.
8. Dotar de mayores atribuciones y permitir el manejo de recursos económicos limitados a las juntas parroquiales delegándoles funciones para que realmente se transformen en organismos auxiliares de los respectivos concejos.
9. La elección de los presidentes de los concejos debe ser por elección popular y directa, permitiéndose además la reelección de los Alcaldes por una sola vez, pasando un período. Así mismo determinar mayores atribuciones a las comisiones permanentes.
10. Los Municipios deben participar activamente con todas sus unidades especializadas en la recreación, actividades que abarquen amplios sectores como parques, canchas deportivas, bosques, montañas, fomento de bibliotecas, programas culturales, etc., debiendo definirse normas orientadoras para estos casos, que racionalicen el uso del suelo urbano, elaborando ordenanzas que respondan a estos criterios, e inclusive implementando expropiaciones de ser necesarias.
11. La unificación de las principales funciones, servicios, programas, que dá el Gobierno Central a las Municipalidades, en un sólo organismo, ya sea creando el Ministerio de la Vivienda y Desarrollo urbano, o buscando otro mecanismo idóneo.

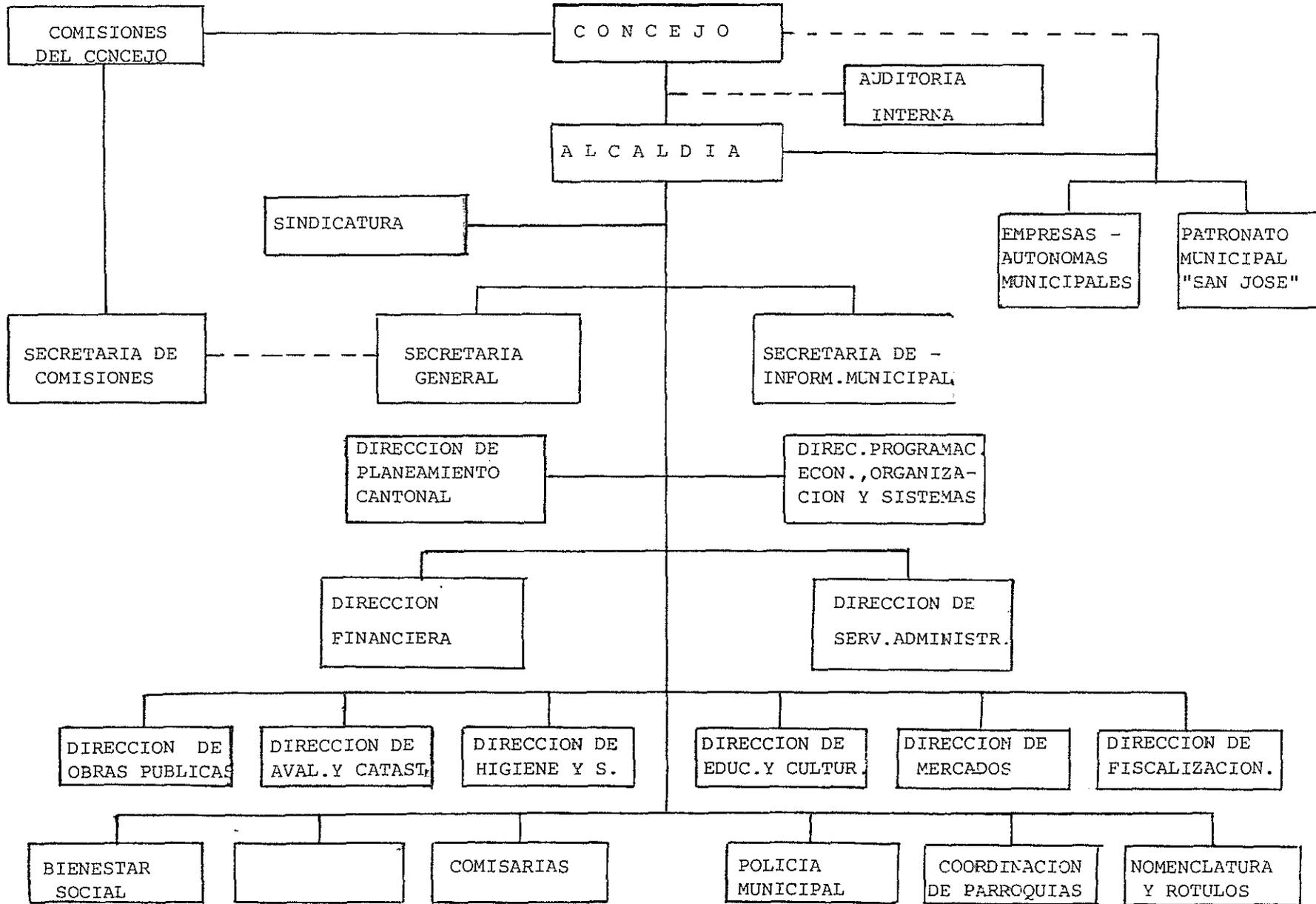
12. Incremento de las rentas y eliminación de justificativos, mejorando los sistemas de control y ampliando la modalidad de retención automática por intermedio del Banco Central.
13. Cambio de estructura del Consejo Provincial, por el de la Asamblea Provincial, con un Comité Ejecutivo, debidamente estructurado, buscándose una real integración provincial, con representación de todos los municipios de la Provincia y de las Instituciones de desarrollo principales de la función ejecutiva.
14. Se debe extender las Alcaldías no sólo a las cabeceras cantonales de 50.000 habitantes sino también a las municipalidades que pasen de los 100.000 habitantes en todo el cantón.
15. Debe especificarse y delimitarse, la acción del Ministerio de Gobierno, en el área municipal, especialmente en la designación del interventor municipal, estableciéndose un procedimiento rápido y sencillo dictándose para el efecto una adecuada reglamentación.
16. Se deben arbitrar medidas administrativas y de reformas legales para recuperar áreas que son por tradición de exclusiva competencia municipal y que se han dado a otros organismos, causando duplicación de funciones, dispersión de recursos humanos y económicos, así como mengua de la autonomía municipal.
17. Implementar planes y proyectos pilotos en ciudades intermedias, aplicando nuevos sistemas de crecimiento urbano, con medidas que comprendan planes mixtos -campo-ciudad- buscándose un desarrollo integrado como único medio de terminar con los polos de desarrollo concentrados casi exclusivamente en Quito y Guayaquil y como medida real para terminar con los barrios marginales y con la migración masiva del campesino ecuatoriano.

Se aspira que las conclusiones y recomendaciones, al aplicarse en el área municipal, sean instrumentos y medidas eficaces para lograr el ro-

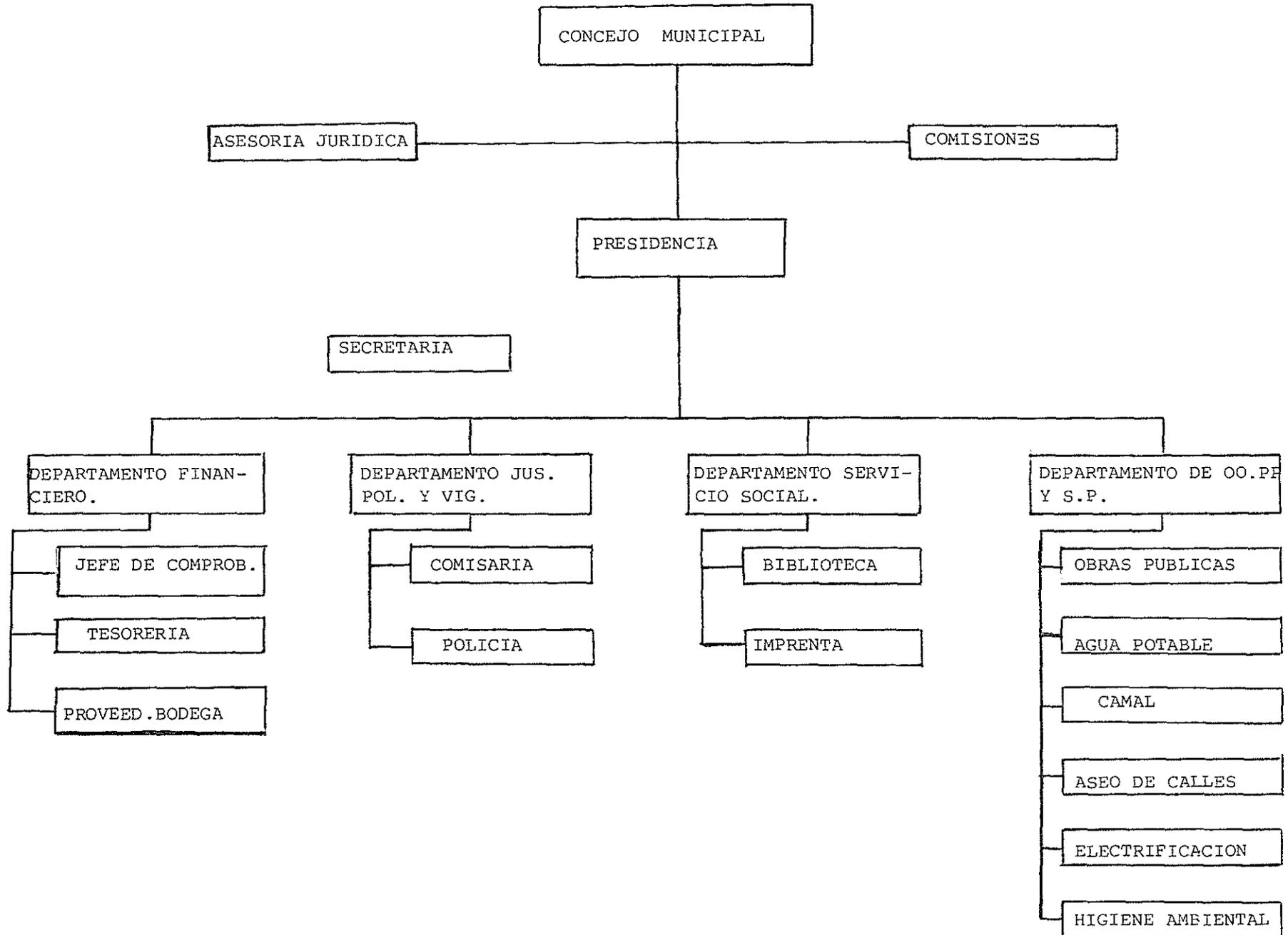
bustecimiento de la institución municipal, que está inmersa en la seguridad y el desarrollo nacional; su accionar oportuno y dentro de una visión de la problemática del Ecuador actual, afianzará el cumplimiento de los objetivos nacionales de Integración Nacional, Democracia, Justicia Social, entre los principales, fortaleciéndose en definitiva el poder nacional en las expresiones: económica, política y sicosocial.

MUNICIPIO GRANDE

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE QUITO

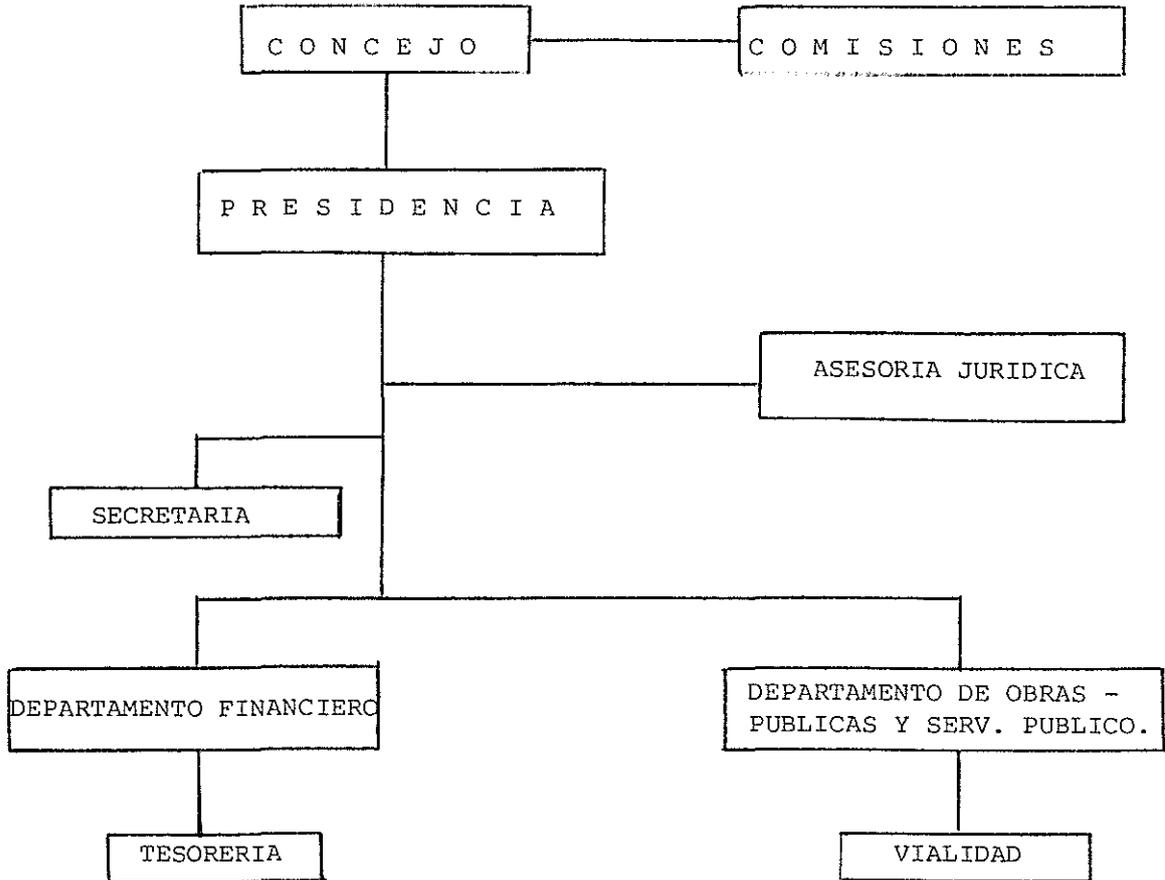


ORGANIGRAMA DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE ALAUSI



MUNICIPIO PEQUEÑO

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL ILUSTRE MUNICIPIO  
DE SUCUMBIOS.



## BIBLIOGRAFIA

Alvarado Jaramillo Pio - "Derecho Público Interno" - Casa Cultura Ecuatoriana.

Navarro José G. "Los Municipios en América" - Compañías General de Artes gráficas - Madrid 1.930.

Posada Adolfo - "Régimen Municipal de la Ciudad Moderna" Imprenta de Julio Cosano - Madrid 1.927.

Gascon Marín José - "Municipalización de Servicios Públicos" - Imprenta Fontanit - Madrid 1.904.

Bayle Contantino - "Los Cabildos Seculares en la América Española"-Talleres gráficos - Hular - Madrid 1.952.

Macdonal Agustín - "Gobierno y Administración Municipal" - México - Buenos Aires.

Zavalía Clodomiro - "Tratado de Derecho Municipal" - Editorial Guillermo Krapt Ltda. - Buenos Aires 1.941.

Albi Bernando - "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispano"

Onsari Fabián - "Gobierno Municipal" - Editorial Claridad - Buenos Aires.

Constitución de la República del Ecuador, aprobada en referendun por el pueblo ecuatoriano y vigente desde el 10 de Agosto de 1.979.

Ley de Régimen Municipal, actualizada con todas sus reformas hasta Agosto de 1.984.

Trabajos de XI Reunión del Congreso Interamericano de Municipios. Caracas, Noviembre 1.966.

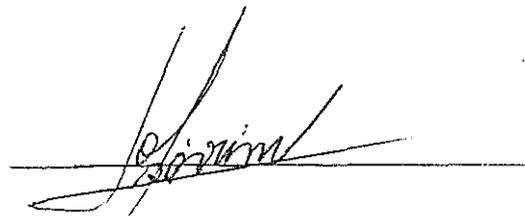
Folleto y Publicaciones respecializadas de la Unión Internacional de Administración Local (IULA) con sede en la Haya y de su Capítulo Latinoamérica, con sede en Quito. 1.983-1.985.

Trabajos Especializados de Cursos, Congresos de Municipalidades, Eventos Internacionales, Folletos, Revistas.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura recomendada.

Quito, 3 de Marzo de 1.985

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'José Ferrín Vera', is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Lic. CC.PP.SS. José Ferrín Vera.