

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS

**REFORMA AL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL
ESTADO**

**TRABAJO DE TITULACION PRESENTADO EN CONFORMIDAD A LOS
REQUISITOS PARA OBTENER EL TITULO DE ABOGADO**

Profesor- Guía: Dr. Pablo Zambrano Albuja

**Autor: José Gabriel Terán Naranjo
2007**

DEDICATORIA

Este logro lo dedico a Dios por que es Él quien me ha llevado de la mano en busca de las metas alcanzadas

A mis abuelos, a los que no están más conmigo y a los que todavía tengo la suerte de tenerlos a mi lado, porque fueron más que una guía para conocer la vida, mis segundos padres, quienes me brindaron tanto cariño como su apoyo incondicional.

A mis padres que entregaron sus sueños para poder realizar los míos y que sacrificaron su existencia para hacerme lo que hoy soy.

A mis hermanos, que siempre fueron mis compañeros y amigos, con quienes he compartido todo lo que tengo y lo que soy en realidad, que me motivaron a seguir adelante y con quienes he crecido como persona.

A mis tíos por su gran ayuda y el aliento en los momentos difíciles. Sin ellos esta meta no hubiese sido posible de alcanzar

A la Universidad de las Américas que me enseñó como recorrer el camino y de la que me llevo el mejor recuerdo y los mejores momentos.

A mi Director de Tesis, Dr. Pablo Zambrano quien siempre nos enseñó que las metas valen la pena cuando el esfuerzo es memorable.

A todos mis amigos que me acompañaron y brindaron su apoyo cuando las cosas parecían oscuras.

AGRADECIMIENTO

Gracias Dios Padre:

*En todo momento, me ofreciste sabiduría y humildad para cumplir esta tarea,
Este es el resultado..... Tu resultado.*

*Gracias a mis abuelos que me dejaron el mejor ejemplo de vida y me enseñaron a creer
que los sueños se pueden hacer realidad*

*Todo mi amor y agradecimiento a mis padres que fueron el motor que generó la fuerza
y el orgullo, para que pudiera alcanzar esta meta, especialmente a ti papá, por tu
apoyo, tu amor y porque gracias a ti he podido cumplir todos mi sueños, a ti te dedico
todos mis éxitos, pues más que míos son tuyos, por el orgullo de ser hijo de un hombre
extraordinariamente maravilloso*

*Un especial agradecimiento al **Dr. Pablo Zambrano**, mi Director de Tesis, amigo
sincero que con su sabiduría y consejos fue el gran promotor para la conclusión de este
proyecto. Gracias por pulir esos detalles que para mi pasaban inadvertidos. Gracias
por tomar el reto de caminar a mi lado*

*A todos los que me han ayudado para poder cumplir una meta más de mi vida
Gracias*

RESUMEN

El presente trabajo tiene la finalidad de otorgar a la Asociación de Municipalidades del Ecuador la iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley en el ámbito de sus competencias específicas, para lo cual es necesario una reforma al artículo 145 de la Constitución Política del Estado Ecuatoriano, basado en el conocimiento de la formación de las leyes en el país y los criterios para realizar las reformas a la Carta Política, en la historia, formación y desarrollo a través del tiempo de los municipios y del gran adelanto y capacidad de defender la autonomía municipal por parte de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, para lo cual es necesario la investigación exhaustiva de las leyes, de la doctrina y de los documentos elaborados por instituciones públicas, para concluir que es viable y necesario reformar la Constitución y dar la facultad de presentar proyectos de ley por parte de AME.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA	1
AGRADECIMIENTO	2
RESUMEN	3
1. CAPITULO I	8
INTRODUCCIÓN	8
2. CAPITULO II	9
2.1. LA LEY	9
2.1.1. CONCEPTO	9
2.1.2. NATURALEZA JURIDICA	13
2.1.3. CLASIFICACION DE LAS LEYES	18
2.1.4. ALCANCES	20
2.2. PROYECTOS DE LEY	25
2.2.1. BASE JURIDICA	25
2.2.2. TRAMITE	29
REFORMA CONSTITUCIONAL	37
INICIATIVA	40
TRAMITE	42
3. CAPITULO III	43
DEL CONGRESO NACIONAL	43
3.1. FACULTAD LEGISLATIVA EN CUANTO A LA	
REFORMA CONSTITUCIONAL	43
3.2. COMPETENCIA	45

3.3.	QUORUM Y MAYORIA PARA EL TRATAMIENTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES	49
4.	CAPITULO IV	50
	EL MUNICIPIO	50
4.1.	DEFINICIONES	50
4.2.	ANTECEDENTES	53
4.3.	ORIGEN DEL MUNICIPIO	55
4.4.	MUNICIPIOS EN LAS CONSTITUCIONES ANTERIORES	59
4.5.	NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES	65
4.6.	NORMATIVA LEGAL APLICABLE	67
4.7.	AUTONOMIA	68
4.8.	AUTONOMIA MUNICIPAL	69
4.9.	CARACTERES DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL	72
4.10.	ESTRUCTURA DEL CONCEJO MUNICIPAL	77
4.11.	RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES	79
	4.11.1. Recaudación directa	79
5.	CAPITULO V	84
	ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DEL ECUADOR	84
5.1.	REPRESENTATIVIDAD DE LA ASOCIACIÓN	85
5.2.	VISIÓN Y MISIÓN	86
	5.2.1. MISIÓN.	86
	5.2.2. VISIÓN.	86
5.3.	OBJETIVOS INSTITUCIONALES.	87

5.4.	HISTORIA	89
5.5.	BASE LEGAL	93
5.5.1.	LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL	93
5.5.1.1.	TITULO XII	93
	SECCION 1a.	93
5.6.	CONCLUSIONES	93
6.	CAPITULO VI	100
6.1.	RECOMENDACIONES	100
7.	CAPITULO VII	100
	PROYECTO DE LEY	100
7.1.	EXPOSICION DE MOTIVOS	100
7.2.	DECRETO	106
8.	BIBLIOGRAFIA	107

INDICE ALFABETICO

A

AGRADECIMIENTO	2
ANTECEDENTES	53
ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DEL ECUADOR	84
AUTONOMIA	68
AUTONOMIA MUNICIPAL	70

B

Base Legal	93
BIBLIOGRAFIA	107

C

CAPITULO I	8, 93
CAPITULO II	9
CAPITULO III	43
CAPITULO IV	49
CAPITULO VI	84, 100
CARACTERES DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL	72
CONCLUSIONES	93
CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR	93

D

DECRETA:	106
DEDICATORIA	1
DEFINICIONES	49
DEL CONGRESO NACIONAL	43

E

EL H. CONGRESO NACIONAL	105
EL MUNICIPIO	49
ESTRUCTURA DEL CONCEJO MUNICIPAL	77
EXPOSICION DE MOTIVOS	100

I

INICIATIVA	39
INTRODUCCIÓN	8

L

LA LEY	9
LA REFORMA CONSTITUCIONAL	36
LEY ORGÁNICA DE REGIMEN MUNICIPAL	93
LOS MUNICIPIOS EN LAS CONSTITUCIONES ANTERIORES	58

M

MISIÓN	86
---------------------	----

N

NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES	65
NORMATIVA LEGAL APLICABLE	67

O

OBJETIVOS INSTITUCIONALES	87
ORIGEN DEL MUNICIPIO	54

R

Recaudación directa	79
RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES	79
REPRESENTATIVIDAD DE LA ASOCIACIÓN	85

S

SECCION 1a	93
-------------------------	----

T

TÍTULO XII	93
TRAMITE	41

V

Visión y Misión	86
VISIÓN	86

1. CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

El Artículo 145 de la Constitución Política de la República establece taxativa y exclusivamente quienes tienen la iniciativa para presentar proyectos de ley ante el H. Congreso Nacional.

Los Municipios se han convertido, a través de los alcaldes como autoridad ejecutora, y de los Concejos Municipales como el órgano legislador, en la solución de los problemas de los ciudadanos en sus respectivas circunscripciones territoriales en uso de las atribuciones que les otorga la ley.

A través de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 331, del 15 de octubre de 1971, en el Título XII “Organismos de Asistencia y Coordinación”, Capítulo I “De la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Sección 1ª. “De la Institución y sus fines”, Art. 559, reformado por Ley No. 104, publicada en Registro Oficial 315 de 26 de Agosto de 1982, y por la Ley No. 44, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 429 de 27 de Septiembre del 2004, se creó la Asociación de Municipalidades del Ecuador la cual representa a los 219 municipios del país, la misma que, desde su origen, ha logrado cumplir un rol sobresaliente al canalizar, frente al Gobierno Central, los problemas y necesidades de cada uno de los cabildos pero, adicionalmente, presentando ante éste, los proyectos para satisfacer los anhelos de los ciudadanos.

Con esta consideración, es menester que se produzca la reforma constitucional al art. 145 de la Carta Magna, para otorgar a la Asociación de Municipalidades del Ecuador la facultad de presentar, ante el H. Congreso Nacional, proyectos de ley en la materia que corresponda a sus atribuciones específicas.

Estableceré, por lo tanto, dos objetivos principales: el desarrollo del proyecto de reforma constitucional al artículo mencionado en líneas anteriores, y la posibilidad de que esta tesis sea acogida por uno o varios legisladores del H. Congreso Nacional y presentada para su tratamiento de manera formal.

2. CAPITULO II

LA LEY

II. ASPECTOS GENERALES.-

2.1. LA LEY

2.1.1. Concepto.-

El Estado de Derecho encuentra su base y fundamento en la ley, ya que el Estado de Derecho no es sino un poder limitado por el derecho. Al Estado generalmente se lo define como la sociedad civil jurídica y políticamente organizada. Si se analiza el origen del Estado como forma de organización

política, el cual surge de la necesidad de los hombres, seres intrínsecamente sociales, de agruparse y convivir en cierto grado de armonía, entonces la ley y, por ende, el sistema jurídico, es el mecanismo que permite al Estado cumplir su cometido: garantizar la convivencia y los derechos de los seres humanos. La ley, por si misma, y como ordenamiento jurídico de un sistema de derecho constituye el armazón del Estado de Derecho.

La ley cumple un objetivo primario básico que es el de delimitar el libre albedrío de las personas dentro de la sociedad y que regula la conducta de las mismas. Para que esta ley tenga fuerza impositiva es necesario que emane de autoridad competente, y esa autoridad es el legislador en su calidad de autoridad pública. La autoridad legislativa, en un acto soberano, dicta un precepto, el cual manda, prohíbe o permite, enmarcado en los preceptos de justicia y equidad cuyo objetivo primordial es lograr el bien común. Para cumplir con este objetivo la ley es esencialmente obligatoria en cuanto a su cumplimiento. De ahí que podamos afirmar que en sentido material la ley es un precepto social obligatorio emanando de autoridad competente. Desde un punto de vista formal, en cambio, la ley sería toda disposición sancionada por el poder legislativo de acuerdo a preceptos constitucionales.

Estas consideraciones nos llevarían a establecer las características fundamentales de la ley. En primer lugar debe ser de **origen público** ya que emana del legislativo; al ser dictada para regular las relaciones de los individuos en sociedad, es una **norma social**; tiene un elemento intrínseco de

coactividad; y por último es **obligatoria** en su cumplimiento ya que su fin último es el bien común.

Rubén Ortega Jaramillo cita a Santo Tomás de Aquino quien enuncia una definición de ley (como norma jurídica) bastante acertada pero en la que faltarían ciertos elementos de acuerdo a lo expuesto anteriormente: “Precepto racional orientado hacia el bien común, promulgado por quién tiene a su cargo el cuidado de la comunidad.”¹ La obligatoriedad de la ley, como ya dijimos, es una de las características fundamentales de la ley, ya que si carece de este elemento, pierde por completo su efectividad.

Otra definición muy interesante, desde un punto de vista material, la da Rafael Oyarte Martínez cuando dice: “La ley es el acto normativo aprobado por el órgano legislativo competente, mediante el proceso de creación previsto en el texto constitucional.”²

Sería acertado hablar de la ley como *un precepto racional orientado hacia el bien común, emanado de autoridad competente que de forma obligatoria manda, prohíbe o permite.*

El Código Civil inicia estableciendo lo que podría tenerse como una “definición” de lo que es la ley:

¹ Ortega Jaramillo, Rubén, Introducción al Derecho, UTP, Loja, 2006, pg. 85.

² Oyarte Martínez, Rafael, Curso de Derecho Constitucional, Andrade & Asociados, Quito, 2005, Tomo II, pg. 63.

Art. 1.- La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita en la Constitución, manda, prohíbe o permite” A decir de Juan Larrea Holguín, “No se trata de una definición doctrinaria sino simplemente práctica, o de valor legislativo, cuya finalidad es enseñar que normas deben ser tenidas por leyes.”³

En este precepto legal se encuentra recogido un principio básico de democracia constituido por la voluntad soberana del pueblo. La soberanía de un Estado radica en última instancia en el pueblo, tal como lo establece el Art. 1 de la Constitución Política del Estado, quien designa a sus representantes mediante elecciones pluripersonales para que conformen el Congreso Nacional que es el encargado de crear y expedir leyes con sentido social y nacional de acuerdo con esa voluntad soberana a la que representa. De ahí que las leyes no son sino la expresión del pensar, del sentir y de las necesidades de los ciudadanos y su fin último es el bien común de los mismos.

Tomando en cuenta todo lo analizado anteriormente y los conceptos que se han elaborado a propósito de la ley con los elementos intrínsecos a estos, en forma concreta se puede establecer que la ley tiene ciertas características permanentes e inmutables, propias de su naturaleza y que son las siguientes:

- En el concepto de ley dado por el Art. 1 del Código Civil se establece que la ley manda, prohíbe o permite, por lo tanto, la ley es *imperativa*.

³ Larrea Holguín, Juan, Manual Elemental de Derecho Civil del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1998, pg. 19

- La ley no sale de la nada; en su creación se observa un procedimiento establecido en preceptos constitucionales y esto lo realiza la autoridad competente por lo que la ley esta revestida de *legitimidad*.
- Si la ley no contendría en si misma fuerza coactiva para hacerla cumplir, perdería su esencia y objetivo. Toda ley es *coercitiva* ya que tiene que prever su posible incumplimiento.
- La ley es normativa en cuanto regula un conjunto de hechos y quienquiera que esté bajo su ámbito de aplicación queda sujeto a ella.

2.1.2. Naturaleza Jurídica.-

Ley natural es aquella que precede o sirve de fundamento para la ley positiva. Constituye un precepto moral anterior al hombre mismo ya que es universal y está dictada por la razón y la lógica. En los hombres, seres racionales, la ley se halla en su razón y se realiza a partir de su voluntad y de su libertad. Santo Tomás establece la ley natural como aquella que ordena hacer el bien y prohíbe hacer el mal. La ley natural es racional porque la dicta la razón y natural porque la razón es propia de la naturaleza humana y por ende, es la misma para todos.

Esta ley natural, si bien establece preceptos y principios de convivencia social, no puede determinar la vida en sociedad; esto solo es posible sobre la base de un ordenamiento jurídico, de normas legales que regulen las relaciones y las actuaciones humanas y así se origina la ley positiva con base en la ley natural.

La ley positiva es aquella que hemos analizado anteriormente y que debe emanar del legislativo como autoridad competente. El conjunto de normatividad positiva constituye el ordenamiento jurídico de un Estado con la Constitución como norma primordial de derecho de la cual derivan todas las demás leyes que lo componen. Se considera que la Constitución es la ley con mayor rango dentro del ordenamiento jurídico y por ende, la fuente suprema de derecho de un Estado.

Siendo la Constitución la norma suprema por excelencia, emana de ella un sistema jerarquizado de normas jurídicas. Se impone la necesidad de establecer una prelación en la normatividad jurídica con el fin de evitar el caos. La jerarquización de las leyes establece el fundamento de validez de las normas jurídicas. De ahí que de la norma fundamental, de la Constitución, emanen normas ordinarias, y de estas emanen normas reglamentarias. Hans Kelsen fue quien mejor estructuró la jerarquía de las normas mediante el uso de la pirámide. Se basa en el concepto jurídico de la unidad del Derecho. Este forma un todo uniforme y ordenado en el que sus diversos elementos dependen uno de otro para formar un todo ordenado y lógico. Ubica a la Constitución en el grado más alto, y de ella emana todo el ordenamiento jurídico hasta llegar a los hechos jurídicos que ocupan la última posición. Los preceptos que se encargan de regular lo más general están en la parte más alta y según van descendiendo se van particularizando en cuanto a la materia que tratan y a lo concreto de su contenido.

Kelsen ubica en la cúspide de la pirámide a la Constitución como ley suprema del ordenamiento jurídico; a continuación se encuentran los Convenios Internacionales que constituyen instrumentos jurídicos internacionales y que prevalecen sobre toda ley; en tercer lugar encontramos las leyes orgánicas que son de carácter especial y a continuación las leyes ordinarias que son de carácter típico. En el quinto piso de la pirámide están los reglamentos que son aquellos instrumentos jurídicos que permiten la aplicación de las leyes; a continuación los decretos dictados por el ejecutivo o por el legislativo y que son resoluciones con fuerza de ley; a continuación encontramos en orden, acuerdos ministeriales, resoluciones, ordenanzas, estatutos y por último, planes de manejo que no son sino planes operativos que contemplan la ejecución, elaboración, prevención e implantación de sistemas para el desarrollo de unidades operativas o proyectos a fin de cumplir con la legislación y garantizar que se alcancen los estándares establecidos.

La jerarquía de las normas jurídicas tiene íntima relación con el concepto de ámbito de aplicación de la ley que nos hace distinguir entre los conceptos de norma especial y norma general o abstracta. Las normas especiales son aquellas que se han individualizado a partir de una situación en concreto y a este proceso de individualización se le denomina aplicación. A decir de García Máynez, "Toda situación jurídica hallase condicionada por una norma abstracta. Las de general observancia, que en relación con los actos jurídicos

son condicionantes, encuéntrense, a su vez, condicionadas por otros preceptos de mayor rango.”⁴

Como ya hemos dicho, las leyes o normas jurídicas emanan de la Constitución, pero para que puedan ostentar la calidad de tales es preciso que concurren en ellas ciertos requisitos externos de formalidad o de solemnidad. Estas solemnidades son la legitimidad y la formalidad.

La *legitimidad* viene dada formalmente por los preceptos constitucionales que establecen la potestad normativa al órgano o autoridad que las emiten. Es decir, que la Constitución o una ley emanada de esta, concede autoridad a un órgano o poder, como por ejemplo el poder legislativo, o a una autoridad para emitir una norma jurídica. Pero también implica el principio de legitimidad, que el contenido de la ley o norma tenga estricta sujeción a los principios establecidos en normas de carácter superior. Una norma jurídica emanada de la Constitución no puede contrariar un precepto valorado en la misma.

La segunda solemnidad a tener en cuenta se refiere a los requisitos de *formalidad*, es decir, la observancia del procedimiento establecido en la ley suprema para elaboración de las normatividad jurídica. De ahí que para creación de una ley debe observarse el siguiente procedimiento: iniciativa, discusión, sanción y la promulgación. Con la promulgación una ley adquiere su calidad de tal lo cual la convierte en obligatoria para todos por igual.

⁴ García Máñez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, Argentina, 1998, pg.84

2.1.3. Clasificación de las leyes: orgánicas y ordinaria.-

Como hemos visto, la jerarquización de las leyes establece que por sobre la ley ordinaria se encuentra la ley orgánica.

Las leyes ordinarias son las leyes normales o típicas, que se dictan en materias no reservadas a leyes orgánicas, sin especiales requisitos para su elaboración, que se aprueban por mayoría simple de los miembros del Congreso, de acuerdo a lo que manda el Art. 152 y 153 inciso 6 de la Constitución.⁵ Las leyes ordinarias constituyen normas infraconstitucionales por encontrarse jerárquicamente subordinadas a la Constitución.

Constituyen instrumentos jurídicos de rango legal, sancionados por el Congreso Nacional de conformidad con la facultad de legislar que se consagra en la Constitución.

Las diferentes ramas del derecho requieren ser normadas para poder concretar su aplicación y pasar de lo teórico a lo práctico, esta normatividad la logra el legislativo mediante la expedición de leyes ordinarias.

En la jerarquía jurídica del Estado, la ley ordinaria se encuentra, por lo general, en el tercer escalón, por debajo de la Constitución y de las leyes orgánicas.

⁵ Art. 152.- En el segundo debate, el proyecto será aprobado, modificado o negado por el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión, salvo en el caso de las leyes orgánicas.

Art. 153 inciso 6to.- En los casos señalados en esta disposición y en el Art. 152, el número de asistentes a la sesión no podrá ser menor de la mitad de los integrantes del Congreso.

Las leyes orgánicas son aquellas que sirven para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes, es decir, esta clase de leyes reglamentan, plenamente una materia señalada expresamente por la Carta Política.

El fundamento de la ley orgánica radica en la necesidad de que la Constitución Política de un Estado no sea excesivamente reglamentaria sino que serán las leyes orgánicas las que deban desarrollar los contenidos constitucionales. Muy bien lo expresa Oyarte Martínez, “En definitiva, se protegen las materias al incluirlas en una ley orgánica y, a la vez, se tiende a evitar el detallismo de la Ley Suprema que mina su estabilidad llamando a continuas reformas constitucionales.”⁶

En el Ecuador, en 1998 se incorpora dentro del sistema jurídico la denominación de *leyes orgánicas*. Antes de la citada fecha no se había realizado distinción alguna entre las normas jurídicas, simplemente se las denominaba *leyes*.

Las leyes orgánicas tienen ciertas características formales en cuanto al procedimiento de su formación; y características materiales en lo relacionado al contenido del cual trataran dichas leyes.

⁶ Oyarte Martínez, Rafael, Curso de Derecho Constitucional, Andrade & Asociados, Quito, 2005, Tomo II, pg. 68

Las características formales de una ley orgánica la diferencian de una norma ordinaria ya que en lo que se refiere al procedimiento que debe observar el legislativo en su expedición tienen relevancia el quórum de aprobación que de acuerdo al Art. 143 inciso 1 de la Constitución será la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional.

En cuanto a las características materiales hacen referencia al contenido de la ley orgánica, esto es, aquellas que taxativamente determina la Constitución. (Art. 142). Únicamente por mandato constitucional se dará el carácter de ley orgánica a la materia que deba ser tratada como tal, a esto se lo conoce como reserva de ley orgánica, que para Bascuñan Rodríguez implica “el reconocimiento de un ámbito de competencia cuya regulación se reservaba a la potestad legislativa, implicaba la posibilidad de invalidar las normas sobre materias de ley establecidas en ejercicio de otras potestades, aplicando como principio el de la competencia.”⁷

El Art. 142 de la Constitución establece:

“Las leyes serán orgánicas y ordinarias.

Serán leyes orgánicas:

1. Las que regulen la organización y actividades de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado, establecidos en la Constitución;

⁷ Bascuñan Rodríguez, Antonio, El principio de la distribución de competencia como criterio de solución de conflictos de normas jurídicas, en revista chilena de Derecho, número especial, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998, pg. 34

2. Las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral;
3. Las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección; y,
4. Las que la Constitución determine que se expidan con este carácter.-

Las demás serán leyes ordinarias.

En conclusión, si la Constitución Política de la República, determina que cierta materia debe ser regulada a través de una ley orgánica, el legislador no puede darle la calidad de ordinaria pues incurriría en una inconstitucionalidad formal. Del mismo modo, tampoco podría darle carácter de orgánica a una ordinaria sino no está prescrita en la Carta Magna como tal.

2.1.4. Alcances.-

En estricto sentido jurídico se tiene como momento de aparición de una ley el momento en que esta entra en vigencia. El Art. 5 del Código Civil claramente establece que una ley no obliga sino a partir del momento de su promulgación por parte del Presidente de la República y después de transcurrido el tiempo necesario para que se tenga noticia de ella. La promulgación de una ley se realiza con su publicación en el Registro Oficial. En el mismo cuerpo legal, en el Art. 6 se establece claramente que a partir de la publicación, la ley será obligatoria ya que se presume conocida por todos.

El concepto de vacancia de la ley revestía vital importancia antes de la reforma de 1997. Antes de esta fecha la ley tenía un sistema de vigencia sucesiva, es decir, se publicaba y entraba en vigencia en Quito, por ser la capital, y a partir de ahí en el resto del país. El Art. 6 del Código Civil anterior a la reforma mencionada establecía: “En el cantón a que pertenece la Capital de la República, se entenderá que la ley es conocida por todos y será obligatoria después de seis días contados desde la fecha de la promulgación: y en cualquier otro cantón, después de esos seis días, y uno más por cada veinte kilómetros de distancia entre las cabeceras de ambos cantones”. Es evidente que con el desarrollo de las comunicaciones esta norma se volvió inútil por lo cual la decisión del legislador de reformarla es por demás acertada, ya que, casi como regla general, se estableció la costumbre de incluir una cláusula estilo estableciendo la vigencia de la ley el mismo día de su publicación.. Actualmente no hay período de vacancia de la ley a menos que en la misma ley se establezca lo propio.

Se entiende que la promulgación de la ley es el acto de notificar con la ley, a aquellos que el legislador quiere obligar a su cumplimiento. Como muy bien lo expresa Larrea Holguín: “...una de las finalidades de la promulgación es dar a conocer. Esto es algo exigido por la naturaleza misma de la norma jurídica, que tiene que ser pública, es decir, cognoscible, ya que regula los actos libres de los hombres.”⁸ Es un principio básico de Derecho el que la ley se presume conocida por todos, por ende, hay que darla a conocer y esto se logra con la

⁸ Larrea Holguín, Juan, Manual Elemental de Derecho Civil del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1998, pg. 30

promulgación y publicación y esto se reafirma en el hecho de que las leyes no obligan sino después de su promulgación en el Registro Oficial. El Art. 13 del Código Civil claramente establece que la ignorancia de la ley no excusa a persona alguna de su cumplimiento.

Podemos concluir que la promulgación de la ley constituye en si misma el inicio de la existencia de la ley con fines públicos; y que la publicación es el modo de hacer pública dicha ley. Publicación y promulgación no son en si mismos un mismo acto jurídico pero si, dependen el uno del otro sin embargo de lo cual el Código Civil los asemeja como uno solo, en virtud de razones prácticas.

Si partimos del hecho, de que la ley se presume conocida por todos y que esta presunción es la base para la obligatoriedad de la ley, entonces, es lógico colegir que el vigor de la ley opera única y exclusivamente para lo futuro, para lo venidero. Los efectos de la ley son irretroactivos debido a un principio básico de seguridad jurídica y de garantía de los derechos de la persona. El Art. 7 del Código Civil es muy claro al respecto: la ley no dispone sino para lo venidero; no tiene efecto retroactivo. Esta misma norma legal establece ciertas reglas a seguir cuando por efecto, sobre todo, de la promulgación de una ley nueva, esta y la anterior entran en conflicto. En este caso la irretroactividad de la ley genera en una cuestión compleja ya que las relaciones sociales nacidas bajo el vigor de la antigua ley no pueden desconocerse a pretexto de la existencia de una nueva disposición jurídica. Las reglas que hemos mencionado buscan subsanar estos problemas.

En términos generales una ley no tiene límite temporal de aplicación, y por consiguiente, su vigencia se proyecta al futuro, en tanto en cuanto no se dicte otra norma jurídica que la contradiga o la derogue.

Cabe aclarar que si hay algunas leyes que llevan en ellas su plazo de vigencia, es decir, que una vez transcurrido ese tiempo, termina su vigencia por sí misma. Si no contienen este término de vigencia, lo cual ocurre con la mayoría de las leyes, la forma de terminación de vigencia de la ley, es la derogación.

Por derogación se entiende el proceso que implica el fin de la vigencia de las leyes.

Existen innumerables razones para la derogación de una ley. El desarrollo de los pueblos muchas veces requiere normas jurídicas que plasmen las nuevas necesidades de los ciudadanos; existen normas que se vuelven obsoletas y deben ser derogadas o renovadas; también puede darse el caso de que algo que en un momento dado era considerado como justo se haya tornado injusto; el nacimiento de nuevas disciplinas y campos intelectuales de desarrollo necesariamente requieren ser regulados siendo un muy buen ejemplo de esto el desarrollo del Internet, de las telecomunicaciones, etc. Es decir, que las normas jurídicas tienen que estar en un proceso constante evolución y adaptación a las necesidades sociales.

El Código Civil establece que la derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Se entiende que es expresa cuando una nueva ley establece expresamente que se deroga la anterior. En cambio, es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones contradictorias a lo que establecía la anterior, en cuyo caso dichas disposiciones quedan derogadas, pero permanece vigente todo aquello que no se contraponga con la nueva norma jurídica. De tal manera que la derogación de una ley puede ser total o parcial.

El Art. 39 del citado cuerpo legal, establece una aclaración muy necesaria: la ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa. Es muy importante, en este aspecto, tomar en cuenta las reglas de jerarquización de las leyes para así poder determinar cuando una ley o una disposición puede derogar a otra de forma tácita o expresa.

Dadas las jerarquías de las leyes, resulta que una ley general nunca puede derogar a una norma especial tácitamente. El Art. 143 de la Constitución Política establece claramente en su inciso segundo que una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial.

El trámite para la derogación de las leyes suele ser el mismo que para su expedición, pero existen salvedades a este respecto. El Art. 143 de la Carta Magna, en su inciso primero establece un requerimiento especial para la derogación de leyes orgánicas, que consiste en el requerimiento del voto de la

mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional para tal fin. Es decir, que una ley orgánica no puede ser derogada por mayoría simple y así lo establece el Art. 152 del citado cuerpo legal, al respecto del trámite ordinario para la expedición de las leyes.⁹

2.2. PROYECTOS DE LEY.-

2.2.1. Base Jurídica.-

Si la norma jurídica establece los preceptos y principios que una sociedad organizada debe seguir, siendo estos el reflejo de sus necesidades, pues entonces es esa misma sociedad la que debe dictarlos, y esto, en la realidad, se cumple ya que la autoridad competente para emitir leyes no es sino la misma que representa al conglomerado social de un Estado.

Estas leyes, para ser tales, deben agotar un trámite establecido en la Constitución Política y en el ordenamiento jurídico. Este procedimiento tiene su base en la necesidad que se presenta en un contexto determinado de que una situación se regule para garantía de los ciudadanos. La forma de hacerlo es la elaboración de un proyecto de ley.

La Constitución Política establece que el órgano legislativo del Estado es el Congreso Nacional, que representa al poder legislativo y que está conformado de manera unicameral.

⁹ Constitución Política, Art. 152.- En el segundo debate, el proyecto será aprobado, modificado o negado por el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión, salvo en el caso de las leyes orgánicas.

El Art. 130 de la Constitución establece que será atribución y deber del Congreso Nacional el expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. El Congreso Nacional, es por tanto, la única autoridad competente con esta atribución.

La presentación de un proyecto de ley ante el Congreso Nacional se denomina iniciativa y esta corresponderá únicamente a quienes establece el Art. 144 de la Constitución:

1. Los diputados con apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores;
2. El Presidente de la República;
3. La Corte Suprema de Justicia;
4. La Comisión de Legislación y Codificación.

En el caso de los diputados al interior de la legislatura, se ha establecido un limitante para que, como dice Oyarte Martínez, no se recargue en exceso la actividad del Congreso de tramitar excesivas propuestas de ley. Sin embargo, la ley no señala la formalidad ha seguir para presentar el apoyo al legislador que presenta un proyecto de ley.

La Corte Suprema de Justicia tiene iniciativa para presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional después de haber cumplido con el procedimiento establecido por el Art. 19 de la Ley Orgánica de la Función Judicial.

La Comisión de Legislación y Codificación es un órgano técnico-jurídico y de naturaleza especial ya que sus miembros no son legisladores, sino que son externos y debido a la importancia del trabajo que realizan deben cumplir con los mismos requisitos que se exige para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

El Art. 146 de la Carta Política, como es lógico, otorga el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley a la sociedad civil.¹⁰ Claro que se debe cumplir con ciertos requisitos ya que no cualquier persona puede hacerlo sino que se requiere un determinado número de ellas que además deberán estar en goce de los derechos políticos establecidos por el Art. 26 del mismo cuerpo de ley, no gozando los extranjeros de estos derechos. En este caso, y como la Constitución otorga el derecho, a quienes presenten un proyecto de ley, a estar presentes en los debates, se señalará por parte de la ciudadanía, dos personas para que los representen en los mismos. Existe una limitante adicional referente a las materias sobre las que versará el proyecto de ley, y es que en este caso, no podrá tratar sobre temas penales además de las reservadas únicamente a la facultad del Presidente de la República.

También tienen iniciativa el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral, el Contralor General del Estado, el Procurador General del Estado, el

¹⁰ Constitución Política, Art. 146.- Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral.

Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. La ley regulará el ejercicio de este derecho.

Ministro Fiscal General, el Defensor del Pueblo y los superintendentes, pero únicamente en las materias que correspondan a sus atribuciones específicas, es decir, que la Constitución, limita el derecho de iniciativa a estos entes públicos cuando en el caso del Art. 144 el derecho de iniciativa es un poder general ya que el proyecto de ley puede versar sobre cualquier ámbito o materia que se considere pertinente.

La iniciativa para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país es privativa y exclusiva del Presidente de la República.

El Art. 148 de la Constitución establece los requisitos formales para la presentación de un proyecto de ley. Estos son:

1. Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia. De otro modo se estaría afectando la uniformidad del ordenamiento jurídico y el orden que debe primar en todo sistema legal.
2. El proyecto de ley debe estar debidamente motivado. Es decir que debe establecerse claramente los fines y objetivos que se pretende alcanzar con dicha ley, lo cual será tomado en cuenta por el legislador para su aprobación.
3. El proyecto deberá ser presentado al presidente del Congreso.

2.2.2. Trámite.-

Una vez que se ha presentado el proyecto de ley ante el Presidente del Congreso, este deberá ordenar que se lo distribuya a los diputados, lo cual deberá realizarse dentro de los ocho días subsiguientes al día en el cual el Presidente recibió dicho proyecto.

El legislador consideró necesario e importante que la ciudadanía tenga conocimiento de los proyectos de ley presentados ante el Congreso Nacional para su discusión y posible promulgación; de tal manera que incluyó en el Art. 150 de la Carta Política un requisito para lograr este objetivo: el Presidente del Congreso deberá disponer que se publique un extracto del proyecto de ley en el Registro Oficial dentro del plazo mencionado anteriormente. El mencionado extracto debe hacer referencia a los motivos y el objetivo principal del proyecto. De esta forma, puede cualquier persona, pronunciarse al respecto del proyecto ya sea para apoyarlo o para hacer valer derechos que se crea, el proyecto podría afectar.

El Presidente del Congreso Nacional, dentro de estos ocho días, debe también enviar el proyecto a la Comisión del Congreso Nacional respectiva. El decidirá a que comisión corresponde el análisis del proyecto teniendo en cuenta la materia y su contenido. La Comisión cuenta con veinte días de plazo, a contarse a partir de la recepción del proyecto, para iniciar el trámite respectivo.

Es ante la Comisión y dentro de estos veinte días que se receptorán los puntos de vista de los ciudadanos con respecto al proyecto, ya sea en forma de un escrito o de manera oral. Los legisladores también presentarán sus opiniones referentes al proyecto en este plazo y la comisión procederá al análisis correspondiente.

La Comisión, una vez recibidas todas las opiniones ya sea de la ciudadanía o de los legisladores, las acogerá o desechará de forma motivada y procederá a elaborar un informe. Este informe, en primer lugar, debe referirse a la constitucionalidad del proyecto, es decir, que este no contravenga disposiciones o preceptos establecidos en la Constitución Política. Debe referirse también a la conveniencia del proyecto de ley, tal como lo establece el Art. 92 del Reglamento Interno de la Función Legislativa. El informe contendrá las observaciones que haya juzgado la comisión necesario incluir y los criterios de los legisladores al respecto del proyecto. También debe tomarse en cuenta las impugnaciones o enmiendas que al respecto del contenido del proyecto se hayan planteado. Este informe debe incorporar ya el texto del proyecto que se debatirá en el pleno del Congreso Nacional.

Los legisladores reciben este informe y pueden realizar observaciones por escrito que se adjuntan al mismo. Una vez recibidas estas, se incorporan al informe definitivo que será materia del primer debate. Los legisladores reciben este informe con por lo menos veinticuatro horas de antelación al inicio de la sesión de primer debate.

Puede ocurrir que la Comisión emita un informe desfavorable en cuyo caso se deshecha el proyecto de ley. Si la minoría de los miembros de la Comisión ha emitido un informe favorable, entonces se requiere que la mayoría absoluta de concurrentes en el pleno del Congreso den voto favorable para el tratamiento del mismo. De no existir esta mayoría el informe de la minoría será desechado. Una vez iniciada la sesión los legisladores pueden manifestar sus observaciones o su juicio al respecto. Podrán hacerlo, en primer lugar, aquellos legisladores que formularon observaciones referentes al informe de la comisión y tendrán también derecho a replica. Los demás legisladores podrán opinar a continuación y no podrán replicar.

Las observaciones que los legisladores presenten al respecto del proyecto versarán ya sea, al respecto del informe, del texto del proyecto o acerca de modificaciones o impugnaciones acerca de alguna disposición concreta del proyecto. “En el primer debate pueden votarse los criterios referenciales del proyecto (la idea de legislar), a pedido de un número de legisladores que represente por lo menos el diez por ciento del total de congresistas, para que la comisión elabore el texto del proyecto con arreglo a los criterios aprobados, sin perjuicio que en segundo debate los criterios se modifiquen con el planteamiento de textos alternativos del o de los artículos presentados por escrito”¹¹

¹¹ Oyarte Martínez, Rafael, Curso de Derecho Constitucional, Andrade & Asociados, Quito, 2005, Tomo II, pg. 109

Las observaciones y criterios que los legisladores emiten durante el primer debate son recogidos y el proyecto vuelve a la Comisión, la cual elabora un nuevo informe y el texto legal respectivo observando los mismos parámetros legales que se aplicaron en el primero, esto es, la constitucionalidad y la conveniencia del proyecto, y recogerá los criterios de los legisladores o las impugnaciones que estos hubieran planteado respecto del proyecto.

En este caso, la ley no establece un plazo para que la comisión elabore el informe. En todo caso, una vez que la comisión concluye el informe lo remitirá al Presidente del Congreso quien, a su vez, debe entregarlo a los legisladores con veinticuatro horas de anticipación a la sesión en que se realizará el segundo debate. Esta sesión requiere un quórum de la mitad de los integrantes del Congreso para su instalación. Los legisladores realizarán sus observaciones siguiendo el mismo orden que se establece para la sesión del primer debate, y la votación se realizará sobre el texto completo del proyecto.

Al término del segundo debate, el Presidente del Congreso Nacional ordenará al Secretario General tomar votación de tal manera que los legisladores se pronunciarán por la aprobación, modificación o negación del referido proyecto de ley. En el caso de leyes ordinarias, para la aprobación del proyecto se requerirá votación conforme de la mitad más uno de los legisladores presentes. Si se tratará de leyes orgánicas, se requerirá mayoría absoluta del Congreso, es decir, mínimo cincuenta y uno votos para su aprobación.

Si el número de diputados presentes en una sesión es impar, para establecer el número de votos que se requiere para la aprobación del proyecto de ley, se entenderá que si de la operación matemática la fracción resultante es cinco o superior a cinco se necesitará el número inmediato superior; al contrario, si fuera la fracción inferior a cinco, el número requerido será el inmediato inferior.

Si el Congreso Nacional aprueba el proyecto lo enviará inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete. Puede darse el caso que el Congreso considere necesario enviar previamente el proyecto a la Comisión de Redacción la misma que presentará el texto definitivo al Congreso y este a su vez, lo enviará al Presidente de la República. La ley no establece una sanción a aplicarse en el caso que el Congreso Nacional no remita “inmediatamente” el proyecto al Ejecutivo.

El Art. 153 le otorga al Presidente de la República la facultad de sancionar, esto es aprobar, o de objetar total o parcialmente el proyecto de ley que le ha enviado el Congreso Nacional.

El Ejecutivo tiene un plazo de diez días para sancionar la ley. “La sanción es una facultad constitucional del Presidente de la República. Mediante ella, la ley completa su trámite, una vez que es aprobada por el Presidente de la República.”¹² Una vez sancionada, la ley será promulgada de inmediato en el Registro Oficial. Una vez más existe un vacío en la ley ya que no se establece un plazo para que el Presidente promulgue la ley en el Registro Oficial con lo

¹² Zambrano Chiriboga, Galo, El Proceso de Formación de la Ley, en Temas de Derecho Constitucional, Ediciones Legales, Quito, 2003, pg. 120

cual se puede demorar la entrada en vigencia de la misma. Como bien lo señala Oyarte Martínez, la Constitución de 1945 si establecía un plazo de diez días contados desde la sanción de la ley, para su promulgación. Si esto no se realizaba, la promulgación la efectuaba la Comisión Legislativa Permanente del Congreso Nacional.

Tiene también, el Presidente de la República la facultad de vetar u objetar totalmente el proyecto de ley. Este veto puede estar fundamentado, ya sea en la inconveniencia del proyecto o en razón de inconstitucionalidad.

Si el Primer Mandatario considera que el proyecto es inconveniente, el Congreso Nacional podrá tratarlo nuevamente, únicamente transcurrido un año desde la objeción. Cumplido este plazo, el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate pero con una mayoría calificada, esto es las dos terceras partes de sus miembros. Si se aprueba, el proyecto será enviado al Registro Oficial para su promulgación, es decir, que no requiere enviarse nuevamente al Presidente de la República.

El Art. 154 de la Carta Política prevé un trámite especial en caso de que la objeción del Presidente de la República este motivada por consideraciones de orden constitucional, es decir, que el proyecto, parcial o totalmente sea inconstitucional. En este caso, será enviado al Tribunal Constitucional para que este emita su dictamen, para lo cual la ley le otorga un plazo de treinta días. El Tribunal Constitucional puede bien, o pronunciarse por la inconstitucional o no

del proyecto. En el primer caso, el proyecto será archivado si se considera la inconstitucionalidad total del proyecto; si fuera parcial, el proyecto será remitido al Congreso Nacional para que este realice las enmiendas necesarias y a su vez, lo remita al Ejecutivo para que lo sancione, es decir, que subsanada la inconstitucionalidad, el Presidente ya no puede objetar el proyecto, sino sancionarlo y promulgarlo.

El Tribunal Constitucional puede considerar que el proyecto no reviste inconstitucionalidad alguna en cuyo caso el Congreso será quien ordene su promulgación.

La objeción del Presidente de la República al proyecto, puede ser parcial en razón de la inconveniencia del mismo, de tal manera, que presentará al Congreso Nacional su objeción fundamentada y un texto alternativo. Este deberá examinarla para lo cual cuenta con un plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que le fue entregada la objeción presidencial. Si el Congreso, en este plazo no se pronuncia el Presidente de la República promulgará la ley con el texto alternativo enviado por él.

La legislatura puede allanarse al veto presentado por el Ejecutivo y aceptar el texto alternativo para lo cual requiere una mayoría simple, es decir, el voto de la mayoría de asistentes a la sesión. El Congreso envía el proyecto al Registro Oficial para su promulgación.

Si el Congreso Nacional considera no pertinente la objeción presidencial, deberá contar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros para ratificar el proyecto original. De aprobarse con esta mayoría el proyecto, el Congreso lo remitirá para su promulgación.

2.2.2.1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

¿La Constitución Política puede ser reformada? Esta es la interrogante que por muchos años ha sido analizada por los más grandes tratadistas del mundo ya sea desde un punto de vista ideológico (corrientes reaccionarias vs. corrientes radicalmente revolucionarias) o desde la perspectiva de la praxis política (utilización de las ciencias y la tecnología).

La Ley Fundamental es vital en el desarrollo de los ciudadanos de un país, porque son las normas jurídicas que regulan “las relaciones de vecindad, el régimen de trabajo en nuestra empresa, las tarifas tributarias, el sistema educativo o de seguridad social, la organización de los servicios comunales, al definir si la actividad gubernamental se centraliza o se pluraliza...”¹³; por lo tanto, la Carta Magna es fundamental porque cercanamente rige los destinos de la vida de todas las personas pertenecientes a un Estado. Es por eso que una reforma a la Ley Suprema supone un cambio en las reglas de juego en las actividades diarias que realizan los ciudadanos.

¹³ SACHICA, Luis Carlos, Reforma Constitucional y Constituyente, Editorial Librería del Foro de la Justicia, Bogota, Colombia, 1982. Pág. 4

Por lo tanto, siendo tan importante un cambio en determinadas actividades reguladas por la Carta Magna, es indispensable tener claro las que preguntas que plantea Luis Carlos SÁCHICA: “que se reforma, que es lo reformable, por que se reforma, en qué, para qué, y para quienes se reforma”¹⁴

Existen corrientes que defienden la teoría de que la Constitución debe tener la posibilidad de ser reformada en cualquier tiempo, entre ellos, se encuentran el tratadista Hans Kelsen, quien considera al cambio constitucional como connatural, “...pues la Constitución, por difícil que sea su reforma, es continuamente renovadora para ponerla de acuerdo con las necesidades del tiempo, por lo cual tiene que ser desbordado incesantemente el marco rígido de la codificación contenida en el documento constitucional...”¹⁵. En esta misma línea, se encuentra el tratadista Loewestein, quien razona sobre este tema expresando: “Cada Constitución es un organismo vivo, siempre en movimiento, como la vida misma, y que está sometida a la dinámica de la realidad que jamás puede ser captada a través de formulas fijas”¹⁶ De acuerdo a estos criterios que respaldan la teoría mencionada en este párrafo, es indispensable que la Ley Suprema pueda ser reformada en cualquier momento para que las normas jurídicas estén acorde a las necesidades sociales que cambian a cada instante y así reflejar la realidad de los pueblos.

¹⁴ SACHICA, Luis Carlos, Reforma Constitucional y Constituyente, Editorial Librería del Foro de la Justicia, Bogota, Colombia, 1982. Pág. 6

¹⁵ KELSEN, Hans, Teoría general del Estado, México, Editora Nacional, 1959, Pág. 331

¹⁶ LOEWESTEIN, Kart, Teoría de la Constitución, Barcelona-España, Editorial Ariel, 1965

A diferencia de esta teoría o corriente, se encuentran los doctrinarios que relativizan el cambio: Hermann Heller indica que “una situación fáctica de poder se convierte en una situación de poder relativamente permanente, y con ello en una constitución,... sólo por el hecho de que las decisiones del depositario del poder son obedecidas, al menos por aquella porción de súbditos más influyentes... porque se les presenta como normas ejemplares”¹⁷. Es muy interesante este criterio porque se concluye que el reformar o cambiar una Constitución está supeditada a un lapso de tiempo de un gobernante, y que estas reformas o cambios no satisfagan las necesidades de un conglomerado humano sino que se conviertan en el capricho de la autoridad máxima, es decir, una determinada Constitución se convertiría en un instrumento de poder de sometimiento.

En conclusión relacionando los argumentos mencionados en párrafos anteriores, se determina que una reforma constitucional es necesaria para adecuar la norma suprema a la realidad política, económica y social que, de acuerdo a la dinámica que vive el mundo, se hace imprescindible para el desarrollo de los pueblos, pero tomando en cuenta que las reformas constitucionales tiene que seguir un procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico de cada nación y, por lo tanto, ningún ciudadano por más dignidad o autoridad que ostente, puede evadirlo o prescindir de ellos, porque las modificaciones originadas en circunstancias meramente coyunturales son las que profundizan la crisis de los Estados y hacen tambalear el Código Político.

¹⁷ HELLER Herman, Teoría del Estado, 5ta edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1963, Pág. 296 y 298.

2.2.2.2. INICIATIVA

El artículo 281 de la Carta Política determina quienes tienen iniciativa privativa para presentar proyectos de reforma constitucional:

“Artículo 281.- Podrán presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso Nacional, un número de diputados equivalente al veinte por ciento de sus integrantes o un bloque legislativo; el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional o un número de personas en ejercicio de los derechos políticos cuyos nombres consten en el padrón electoral y que equivalga al uno por ciento de los inscritos en él.”

Este principio es recogido en las diferentes leyes orgánicas que regulan el funcionamiento de las instituciones y funciones nombradas anteriormente, así por ejemplo podemos citar el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a saber:

“Artículo 74.- Pueden proponerse reformas a la Constitución Política de la República por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia, por el Tribunal Constitucional y por iniciativa popular.

Los proyectos de reformas a la Constitución Política de la República se presentarán en la forma prevista para los proyectos de ley”

De las normas citadas anteriormente, se concluye que los requisitos para presentar proyectos de ley por parte de los legisladores son más exigentes que para la iniciativa legislativa, así lo analiza de manera correcta OYARTE MARTINEZ: “ya no será un congresista con el apoyo de u bloque legislativo o de diez diputados, sino un número de diputados que equivalga al veinte por ciento del Congreso Nacional. De otra parte, a diferencia de la presentación de proyectos de ley, el bloque legislativo como tal tiene iniciativa constituyente, por lo que no interviene respaldando a un legislador.¹⁸” Es decir, que en el caso del Congreso Nacional ecuatoriano se requiere la voluntad de veinte legisladores que representan el veinte por ciento de sus representantes.

Con respecto al Tribunal Constitucional que tiene iniciativa legislativa sobre materias específicas, la norma constitucional amplia esta facultad para presentes proyectos de reforma constitucional sin restricción alguna, según lo dispone el artículo 12 numeral 7 de la Ley de Control Constitucional que determina:

Artículo 7.- Son atribuciones y deberes del Tribunal Constitucional:-

7. Ejercer las demás atribuciones que le confieran la Constitución y las leyes

Con respecto a la posibilidad de que la ciudadanía pueda presentar proyectos de reforma constitucional difiere con la presentación de proyectos de ley en dos puntos importantes:

¹⁸ OYARTE MERTINEZ, Rafael, Curso de Derecho Constitucional, Tomo II La Función Legislativa, Editorial Andrade & Asociados, 2005, Quito-Ecuador.

- Requisito numérico.- Para que la ciudadanía presente proyecto de ley se requiere la cuarta parte del uno por ciento del padrón y para presentar proyecto de reforma constitucional se necesita el uno por ciento de los inscritos.
- Requisitos de nombre.- Para la iniciativa legislativa no es indispensable que los nombres consten en el padrón, a diferencia que para la presentación de proyectos de reforma constitucional se requiere de este elemento.

2.2.2.3. TRAMITE

La Constitución Política de la República puede ser reformada de dos formas de acuerdo a lo que manda el artículo 280 de la Carta Magna, a saber:

Artículo 280.- La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso Nacional o mediante consulta popular.

De acuerdo a la norma invocada, nuestro sistema jurídico contempla dos formas para reformar la Constitución Política, una es la tramitada por Parlamento Nacional, formalizándola a través del mismo procedimiento ordinario establecido para la expedición de la ley y la otra es el referéndum constituyente, es decir, la consulta popular.

El Congreso Nacional tiene la facultad de reformar la Constitución en virtud de la facultad concedida en el artículo 130 numeral 4, el mismo que manda:

Artículo 130.- El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

4. Reformar la Constitución e interpretarla de manera generalmente obligatoria.

El trámite para la reforma constitucional es el mismo trámite previsto para la formación de ley, sin embargo, en la Constitución Política de 1998 se incorporó dos diferencias con respecto al quórum de aprobación y el plazo de espera entre debates.

Acerca del quórum de aprobación para que la reforma constitucional sea aprobada se requiere el voto conforme de las dos terceras del total de legisladores, así lo prevé el artículo 282 inciso 1 del Código Político, que manda:

Artículo 282.- El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucional, mediante el mismo trámite previsto para la aprobación de las leyes. El segundo debate, en el que se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de miembros del Congreso, no podrá efectuarse sino luego de transcurrido un año a partir de la realización del primero.

En relación al plazo de espera entre debates, deberá transcurrir un año entre la realización del primero y el segundo, así lo dispone el artículo 282 antes mencionado en la parte pertinente. A esto se lo conoce como el candado constitucional.

3. CAPITULO III

DEL CONGRESO NACIONAL

3.1. Facultad Legislativa en cuanto a la Reforma Constitucional.-

La Constitución Política del Estado es la base fundamental del ordenamiento jurídico, es por esto, que contiene los preceptos básicos de los cuales se derivan todas las otras leyes que conforman el sistema legal. La Carta Magna establece principios básicos y fundamentales que servirán para regir un país.

Adicionalmente la Constitución le otorga legitimidad a todo el sistema jurídica que de ella emana, es decir, al inferior a ella. Es decir, que una reforma a la Constitución significa una reforma al sistema jurídico, y por ende, la reforma constitucional no puede realizarse de forma indiscriminada. Se parte del hecho de que la Constitución tiene que tener una cualidad de permanencia y que las reformas que se requieran serán únicamente aquellas esenciales al desarrollo del Estado en el tiempo. Existen Constituciones como la española o la estadounidense que a lo largo de los años han sufrido muy pocas reformas sin que esto haya causado que se tornen obsoletas o impracticables, todo lo

contrario. Son Estados que han logrado estructurar un sistema jurídico sólido desde todo punto de vista y en los que, sus ciudadanos, gozan de seguridad jurídica.

En el sistema jurídico ecuatoriano, la Constitución puede ser reformada únicamente por el Congreso Nacional o mediante consulta popular. El Art. 280 de la Carta Magna así lo establece y es muy acertado, tomando en cuenta que en última instancia la soberanía radica en el pueblo y que el cuerpo legislativo de un Estado es el representante legítimo de esa soberanía.

El que el Congreso Nacional tenga la facultad de reformar la constitución junto con la consulta popular, exclusivamente, no quiere decir que el derecho a la iniciativa también este limitado en esta forma.

Tienen iniciativa para presentar proyectos de ley reformativos a la Constitución, los diputados, el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y la sociedad civil. Estos proyectos serán presentados ante el Congreso Nacional para su tratamiento.

Cabe recalcar que, de quienes tienen iniciativa para presentar proyectos de ley, no todos ellos tienen derecho a la iniciativa constitucional.

Los diputados pueden presentar un proyecto de reforma constitucional siempre y cuando cumplan con el requisito establecido en el Art. 281 de la Constitución:

“Podrán presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso Nacional, un número de diputados equivalente al veinte por ciento de sus integrantes o un bloque legislativo....” No es el mismo número de diputados que se requiere para presentar proyectos de ley, sino mayor, incluso el bloque legislativo actúa como tal, ya no en apoyo a un legislador.

3.2. Competencia.-

La Constitución Política le otorga al Congreso Nacional, de forma exclusiva, la competencia para conocer y tratar los proyectos de Reforma Constitucional siempre y cuando sean presentados cumpliendo los requisitos del Art. 281 de la misma.

El trámite que la Carta Magna, establece para el tratamiento de proyectos de reforma constitucional, es el mismo que se establece para el conocimiento y tramitación de proyectos de ley, pero con una importante salvedad: el segundo debate no puede realizarse sino después de transcurrido un año desde la fecha en que se realizó el primer debate.

La salvedad que a este respecto plantea el legislador para la reforma constitucional tiene una relevancia jurídica especial. Se parte del criterio base de que la Constitución es la base del ordenamiento jurídico y por ende, para lograr un sistema uniforme y que, sobre todo, establezca ámbitos de seguridad jurídica con los cuales se manejará el sistema legal, esta no puede estar sujeta a constantes cambios y reformas al arbitrio de las autoridades o los

ciudadanos. De ahí que al ser la reforma constitucional, un elemento complejo debe revestir seriedad y análisis; el plazo de un año entre el uno y el otro debate brinda formalidad y profundo análisis al acto reformativo.

La Constitución anterior a la actual no establecía esta condicionante que es incorporada por la Asamblea Constituyente de 1998 que elaboró la Carta Política vigente.

Existen muchos criterios opuestos a este llamado “candado constitucional”, y que basan su crítica en el hecho de que la Constitución tienen que evolucionar a la par que la sociedad y sus necesidades y que el plazo de un año torna prácticamente imposible la reforma constitucional, limitando así la acción del Estado y de sus gobernantes.

Si bien este es un punto para tener en cuenta, resulta que si la reforma constitucional que se pretende realizar es lo suficientemente importante y posee una base social y jurídica poderosa, el año de plazo no será un limitante para la misma; transcurrido el año seguirá teniendo en si misma relevancia y por lo tanto será tramitada. Una reforma constitucional que no puede sobrevivir este lapso de tiempo y, que por ende, pierde legitimidad, sería una reforma que no merece ser incorporada a la Carta Magna. Los preceptos de la Constitución Política no pueden tener una calidad temporaria corta o estar dirigidos a situaciones particulares que al cambiar hacen que estos pierdan su aplicabilidad y relevancia en un corto plazo. La Constitución no puede ser

reglamentaria sino que establecerá los preceptos y principios generales para el funcionamiento de un Estado a largo plazo, no para un mes, ni para un año.

Una vez cumplido el plazo y realizado el segundo debate, si el proyecto es aprobado, entonces el Congreso lo remitirá al Presidente de la República para su sanción u objeción, siguiendo el mismo procedimiento que el establecido para el tratamiento de proyectos de ley.

El Art. 283 de la Carta Política establece los casos en que se someterá a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales.

En el primer caso, si el Presidente de la República considera que es imprescindible una reforma constitucional la envía al Congreso Nacional con el carácter de urgente para que este a su vez le otorgue la calidad de tal, es decir de urgente. Este es el requisito esencial de este procedimiento. El Congreso Nacional podrá o no calificar la urgencia del proyecto. Para esta calificación se requiere del voto de la mayoría de sus integrantes y entonces se podrá someter a consulta popular la aprobación del proyecto de reforma constitucional enviado por el Ejecutivo.

El segundo caso tiene directa relación con el plazo que ya fue analizado, de un año a transcurrir entre el primer y el segundo debate del Legislativo. Una vez vencido el plazo de una año el Congreso Nacional en el término de ciento veinte días debe conocer, aprobar o negar las reformas; de no hacerlo

procederá una consulta popular para que la ciudadanía se pronuncie al respecto de la reforma constitucional en trámite. Esta disposición es necesaria en cuanto a la importancia que reviste una reforma constitucional, y por ende, el Congreso no puede demorar o ser indiferente a esta, porque de ser así, se establece el mecanismo que subsana esta falta: el de la consulta popular y se evita, muy sabiamente, que la reforma quede en el limbo.

En estos dos casos de reforma constitucional a través de consulta popular, el inciso segundo del Art. 283 es muy claro: “En ambos eventos se pondrán en consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional que, de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución.” Se debe recalcar el uso del término “textos concretos”, queriendo establecer que no puede una consulta popular versar sobre un tema de reforma constitucional ambiguo o tan general que no establezca que disposición es la que va a ser reformada y de que forma.

3.3. Quórum y mayoría para el tratamiento de reformas constitucionales.-

Para el tratamiento de un proyecto de reforma constitucional, el trámite es el mismo que se ha establecido para el tratamiento de proyectos de ley, excepto en lo que tiene que ver con la mayoría necesaria para las votaciones.

En el segundo debate, en el caso de proyectos de ley, se requiere el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión, es decir una mayoría simple. Cuando

se tratan reformas constitucionales se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de miembros del Congreso, esto es una mayoría calificada, siendo así que se necesita del voto de al menos sesenta y siete legisladores para aprobar la reforma. En el caso de un proyecto de ley puede suceder que la sesión se haya instalado con un quórum de cincuenta y un legisladores, es decir, que se necesitará el voto favorable de veintiséis diputados para la aprobación de la misma, a menos que se trate de un proyecto de ley orgánica, en cuyo caso, como hemos visto anteriormente, se requerirá del voto de la mayoría absoluta para su aprobación.

El hecho de que se exija el voto favorable de una mayoría calificada guarda relación con lo que hemos venido analizando en páginas anteriores acerca de la importancia y relevancia de la reforma constitucional. No se puede dejar al arbitrio de unas cuantas voluntades la aprobación de una reforma constitucional; por el contrario, se exige el voto de la mayoría más extensa contemplada en la ley.

4. CAPITULO IV

EL MUNICIPIO

4.1. DEFINICIONES

La Real Academia Española, define al Municipio como el “conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento. Entre los romanos, ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias

leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma”¹⁹.

La idea iusprivatista, supone al Municipio como la “sociedad o persona regulada por el Derecho Privado en el que sus agentes son mandatarios de los vecinos, los actos y los contratos, y la responsabilidad del Municipio es civil como así también la jurisdicción para entender los conflictos”²⁰.

“El Municipio como expresión institucional de las relaciones de convivencia que transcurrían en el interior de cada núcleo de población y que significaban un punto de permanente contacto²¹”, ésta era la idea de Municipio que planteaba Luis Morell Ocaña en su obra *El Régimen Local Español*.

La doctrina alemana sitúo al Municipio en el ámbito público entendiéndolo como “una entidad corporativa integrada orgánicamente en el conjunto del Estado, que participaba de su esencia sin afectar la unidad y la supremacía del orden estatal”²². En ese mismo sentido, para Laband, Jellinek y Mayer, el Municipio era “titular de *“imperium”* que podía ejercer en sus relaciones con los sujetos privados y detentaba una autonomía administrativa diferente frente a la Administración estatal²³”

¹⁹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Editorial ESPASA, Vigésima Segunda Edición, 2001, España, Pág. 1555

²⁰ DE LA VEGA DE DIAZ RICCI, Ana M., *La Autonomía Municipal y el Bloque Constitucional Local*, Editorial Ciudad de Argentina, Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, 2006, Pág. 70

²¹ MORELL OCAÑA, Luis, *El Régimen Local Español*, Madrid, Civitas, 1988, Pág. 235

²² DE LA VEGA DE DIAZ RICCI, Ana M., *La Autonomía Municipal y el Bloque Constitucional Local*, Editorial Ciudad de Argentina, Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, 2006, Pág. 44

²³ DE LA VEGA DE DIAZ RICCI, Ana M., *La Autonomía Municipal y el Bloque Constitucional Local*, Editorial Ciudad de Argentina, Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, 2006, Pág. 45

Para Néstor O. Losa, el Municipio es la “comunidad integrada por vecinos que conviven en un territorio determinado y que se rigen por sus propias normas generales y locales, eligiendo a sus propias autoridades gubernativas quienes, a su vez, deben gestionar por medio de políticas públicas, el mejoramiento de la calidad de vida y el progreso de la ciudad y sus alrededores.”²⁴

La legislación ecuatoriana, en el artículo 1 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, define al Municipio de la siguiente manera:

“Art. 1.- 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 básicas de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción...”

Como se puede apreciar en las definiciones mencionadas en líneas anteriores, muchos tratadistas han aportado con varios elementos para llegar a definir a un Municipio. En el concepto europeo, donde primó la concepción iusprivatista, se lo enmarcaba dentro del derecho privado; por lo tanto, todos los actos, contratos y responsabilidades eran de carácter civil. Pero en el transcurso del tiempo se lo incorporó en la conformación del Estado en función de alcanzar fines públicos y realizar gestiones necesarias para conseguir el bienestar de

²⁴ LOSA, Néstor Osvaldo, El Derecho Municipal y el imperio del derecho, ediciones jurídicas cuyo, Primera Edición, Argentina, 2003, Pág. 83

todos los vecinos; de esta manera, el Municipio se convirtió en persona jurídica pública, con obligación de cumplir con todos los deberes impuestos por el Estado. Un paso importante para el cumplimiento de sus deberes y el ejercicio de sus derechos fue el título de "*imperium*", denominado de esta manera por la doctrina alemana, que significa que los poderes que tiene el Municipio no son propios sino resultado de la voluntad del Estado declarados en la Constitución y en la Ley.

En la actualidad, los ciudadanos o los vecinos de una determinada jurisdicción miran a los Municipios como aquella institución pública preparada para satisfacer sus necesidades básicas mediante la unión, la solidaridad y la eficiencia de sus actuaciones porque su rol de activador de conciencias, conductas y desarrollo inyectan el ánimo necesario para que los vecinos se inmiscuyan en las decisiones municipales y a la vez exigir el cumplimiento de los fines públicos.

Por lo anteriormente expuesto y en base a los fundamentos doctrinarios y legales presentados al inicio de este capítulo podemos definir al Municipio como aquella persona jurídica de derecho público capaz de contraer obligaciones y exigir derechos sometida el mandato de la Constitución y de la Ley cuya finalidad primordial es la satisfacción de las necesidades básicas de los vecinos del área metropolitana, urbana y rural.

4.2. ANTECEDENTES

Etimológicamente la palabra municipio, proviene del latín “Municipium”. Esta institución tiene su origen en el Imperio Romano. A través de este tipo de organización se denominaba a las administraciones de las ciudades conquistadas por Roma.

Los municipios que existen en la actualidad en América, recogen ciertos elementos fundamentales de los griegos, romanos y españoles, a saber:

- **Grecia.-** Se hereda el principio de la autonomía y la igualdad civil y política de los ciudadanos.
- **Roma.-** Se adquiere el sistema catastral y el uso de un cuerpo administrativo municipal.
- **España.-** Ha recogido el principio de igualdad de los vecinos ante la Ley, el derecho de los vecinos a elegir sus mandatarios municipales y la responsabilidad de los funcionarios en cada cabildo.

La Corona presionó a los cabildos por una mayor recaudación tributaria, se acentuó así el sentimiento de independencia y autogobierno, y se presentó un cierto nivel de representatividad de los intereses populares, lo que se convirtió desde el inicio de la época republicana en un constante enfrentamiento entre el

gobierno central y el gobierno local, que encuentra su razón de ser en las tendencias concentradoras de los sucesivos gobiernos nacionales.

Cuando el Ecuador formaba parte del Distrito del Sur de Colombia, en el año 1828, el Libertador Simón Bolívar decretó la supresión de todas las municipalidades de la Republica, con el fin de neutralizar las tendencias separatistas opuestas al proyecto del Estado Grancolombiano, encargando a los jefes políticos y de policía todas las atribuciones y facultades que correspondían a las municipalidades coloniales.

4.3. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Mucho se ha discutido acerca del origen del municipio. Dos tendencias opuestas se han perfilado, la sociológica o jusnaturalista y la legalista, con puntos de vista contrapuestos, que han gozado alternativamente de favor en el campo doctrinario.

Ha gozado la tendencia jusnaturalista de un gran crédito, apoyándose en un punto de vista sociológico, y sostiene que el municipio es una sociedad natural anterior al Estado, que se ha constituido espontáneamente por la necesidad de la convivencia social. Débese, asientan sus seguidores, admitir el municipio donde la naturaleza lo haya creado, sin que la ley, pueda condicionar su aparición; el Estado, en síntesis, debe reconocer y no crear el municipio.

Asegura la doctrina legal, por su parte, que el municipio es una mera creación del Estado, siendo falso que tenga un pretendido origen natural. El municipio

tiene su nacimiento en el Estado, expresan sus seguidores, porque éste es el único que tiene poder originario de mando, y, en consecuencia, mediante una construcción legal da génesis al ente comunal. No tendrá existencia jurídica si no se la concede el propio Estado mediante una ley; por tanto, no solamente el Estado le es temporalmente anterior, sino que es su propio creador.

Los hombres constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas, pero sólo el Estado puede acordar la personería y revestir del carácter de municipio a cada una de esos grupos sociales.

“Según Cicerón, el municipio era en -nos dice el maestro Ignacio Burgoa Orihuela- Roma [una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana]. Su implicación jurídico-política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que proviene de la conjunción “munus” -oficio- y “capere” -tomar-. Conforme al concepto romano de “municipio”, este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.

“En Francia el municipio, desde antes de la Revolución, equivale a la comuna, que es una *comuna* que es una especie de división administrativa, territorial dotada de sus propias autoridades administrativas o ejecutivas encabezadas

por el alcalde -maire-, y por su órgano deliberativo denominado “Consejo municipal”.

“Los países donde se desarrolló notablemente el régimen municipal fueron los Reinos Españoles del Medioevo, e incluso, durante la época visigótica, los antiguos municipios romanos subsistieron con las naturales modalidades que les imprimieron los godos”.

“Durante la dominación musulmana en la península ibérica, los municipios o comunas españolas recibieron gran impulso por parte de los monarcas cristianos, quienes establecieron ciudades y pueblos para contener los ataques de los árabes”.

Los cabildos, llamados también ayuntamientos, municipios, concejos, regimientos, y algunos nombres más, aparecieron en España durante la Alta Edad Media. Las necesidades de los vecinos de tener injerencia en asuntos de interés común los movió a reunirse, generalmente a la salida de la misa mayor de los domingos, para tratar tales asuntos: por eso en algunas partes de España se los llamó anteiglesias. Ahí, en un régimen de democracia directa, participaban hombres y mujeres resolviendo los problemas que agitaban a esas comunidades. Luego se vio que un tal sistema resultaba engorroso, y se fueron nombrando unos delegados del común que constituían un cabildo, palabra que viene del latín *caput*, que significa cabeza. Corresponde el *concilium* a la etapa que se ha denominado “de cabildo abierto”. La forma de concejo abierto, de sencilla práctica, tuvo una efímera duración, subsistiendo sólo en comunidades municipales de pequeñas dimensiones.

Vio la Alta Edad Media un inmenso desarrollo de esta institución. Desde el siglo XIII los reyes castellanos van a mostrar interés por intervenir estos órganos. Hay unas políticas centralistas que se evidencian en algunos monarcas, que designarán regidores en las organizaciones locales. De este modo, los cabildos castellanos solían tener concejales y regidores, los primeros de nombramiento popular y los segundos, de origen real. Obviamente que a las comunidades populares no les gustaba en absoluto este intervencionismo regio. Mayor será éste cuando se designen corregidores, cuya máxima regulación otorgarán los Reyes Católicos.

Los nombramientos de los principales cargos municipales, además, que en un principio dependían del cabildo, se vieron afectados más tarde por la venta de los oficios concejiles. Desde principios del reinado de Carlos V se empezaron a conceder cargos públicos a perpetuidad, que redundaban en provecho económico del favorito, aunque luego tales sumas pasaron a beneficiar al tesoro público. Los oficios municipales, por tanto, se convirtieron en una merced real, ya a mediados del siglo XVI se vendían en pública subasta la mayoría de los oficios de regidores, alféreces y alguaciles mayores, procuradores generales, escribanos, fieles ejecutores y otros.

Se ha pretendido explicar la naturaleza jurídica del municipio, al considerarlo como comunidad natural; organismo descentralizado por región; ente autárquico territorial; nivel de gobierno; poder, o bien, ente autónomo; todo ello en atención a las referencias históricas y a su regulación jurídica.

La idea del municipio como comunidad natural surge en Roma, en virtud del creciente número de comunidades sometidas al régimen de ciudad y con una relación específica con el Estado. Administrativamente, el “municipio” resolvía las necesidades colectivas y políticamente atendía las relaciones de su comunidad con la entidad estatal.

En la Edad Media, el municipio español con fuertes raíces romano-germánicas, adquiere relevancia gracias al auxilio que presta a los reyes en su lucha contra la nobleza. La doctrina española caracterizó al municipio como una comunidad natural que el derecho y el Estado deben reconocer, ya que en orden y tiempo, es anterior al Estado.

4.4. LOS MUNICIPIOS EN LAS CONSTITUCIONES ANTERIORES

Tras la independencia política ecuatoriana, la Constitución de 1830, excluye a las cabeceras cantonales del derecho a disponer de un Concejo Municipal; pero el Presidente del naciente Estado, general Juan José Flores, respetó la autonomía municipal reconociendo a los electores el derecho de elegir sus autoridades municipales y ordenaba que los gobernadores presidan los Concejos

Los requisitos para poder sufragar eran los siguientes:

- ❖ Ser varón

- ❖ Tener 22 años de edad
- ❖ De estado civil casado
- ❖ Tener la capacidad de leer y escribir
- ❖ Poseer bienes económicos

La Ley Fundamental de 1835, otorgó a los gobernadores la facultad de elegir y designar a los “corregidores” o concejales.

La Carta Magna de 1843, reconocía a los Concejos, el derecho a organizar los municipios, los que, no obstante, deberían estar integrados por “cinco ciudadanos honrados e independientes, nombrados por el Ejecutivo y poseedores también de bienes de fortuna, así lo disponía el artículo 80 de la Constitución Política²⁵.

En la Constitución de 1845, se ignoró al municipio, el mismo que fue reconocido como “régimen interior” antes que como un nivel de gobierno plenamente instituido, que se encontraba previsto en el artículo 33 de la Carta Magna de esa época²⁶

²⁵ Art. 80.- En cada provincia habrá un Concejo compuesto de cinco a siete ciudadanos honrados e independientes por su propiedad o medios de subsistencia, que no necesiten de sueldo o remuneración por sus servicios, nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Consejo de Ministros, para auxiliar al Gobernador en los casos que tenga por conveniente consultarle, y para ejercer las demás funciones que le atribuya la ley. (Decreto Legislativo s/n, Registro Auténtico 1843, 01/ABR/1843)

²⁶ Art. 33.- Corresponde a cada una de las Cámaras calificar las elecciones de sus miembros; conocer de la nulidad de ellas; mandarlas reformar, ordenándolo a los Gobernadores de las provincias; admitir o no las excusas y renunciaciones; y darse los reglamentos necesarios para el régimen interior y dirección de sus trabajos; todo sin la necesidad de la intervención de la otra Cámara, ni de la sanción ejecutiva. (Decreto Legislativo s/n, Folleto 203, 03/DIC/1845)

El concepto de ámbito territorial de los municipios, en la Carta Magna de 1861, no fue preciso incluirlo porque disponía que “habrá municipalidades en las provincias, cantones y parroquias²⁷”, manteniendo de esta forma la potestad del gobierno central para nombrar los jefes políticos cantonales.

Del análisis de las Constituciones mencionadas en párrafos anteriores se evidencia, claramente, que no existía un reconocimiento importante para las municipalidades dentro del desarrollo de las actividades del nuevo Estado. No se le otorgaba mayores atribuciones y competencias con una incipiente autonomía municipal. Además para acceder a una dignidad en el municipio, el factor indispensable era contar con bienes de fortuna que representen una situación económica estable y que por lo tanto no necesiten de remuneración por sus servicios.

Es en la Constitución de 1906 donde se consagra el principio de la autonomía municipal de la siguiente manera:

“Art. 114.- Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de los otros poderes, pero sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país; y sus miembros serán

²⁷ Art. 96.- Habrá Municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes de su localidad, sus mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones a que deban contraerse. (Diario de la Convención Nacional 1861, 02/MAY/1861)

responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente, ante los Jueces competentes respectivos²⁸”.

A partir de esta Ley Suprema y de las que vienen a continuación -1929²⁹, 1945³⁰ y 1967³¹-, la institución municipal comenzaría a un cumplir un rol importante en la vida política de la República: captan nuevas atribuciones y competencias, definen su carácter independiente y autónomo, separándose de los otros poderes públicos. Prevén además, el derecho de los municipios a las “participaciones presupuestarias”, a disponer de rentas propias de acuerdo a tributos que recauden en sus circunscripciones territoriales y reconocen a las municipalidades el derecho a asociarse.

²⁸ Decreto Legislativo s/n, Registro Oficial 262, 24/DIC/1906

²⁹ Art. 140.- Para la administración de los intereses locales, habrá Municipalidades. La Ley determinará su organización y atribuciones.

Art. 141.- Las Municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones e independientes de los otros Poderes Públicos, dentro de la Constitución y de las leyes generales del Estado, y sus miembros serán responsables ante los jueces respectivos por los abusos que cometan, colectiva o individualmente.

Art. 141.- Las Municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones e independientes de los otros Poderes Públicos, dentro de la Constitución y de las leyes generales del Estado, y sus miembros serán responsables ante los jueces respectivos por los abusos que cometan, colectiva o individualmente. (Ley s/n, Registro Oficial 138, 26/MAR/1929)

³⁰ Art. 102.- Cada cantón constituye un municipio. El gobierno principal esa a cargo del Concejo Cantonal o Municipal.

Las Municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. La ley determinará sus atribuciones y deberes.

Art. 105.- Las Municipalidades de una o más provincias podrán asociarse, transitoria o permanentemente, para realizar sus finalidades comunes.

Art. 108.- Las Municipalidades y los Consejos Provinciales y Parroquiales podrán dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, que se ejecutarán en cuanto no se opusieran a la Constitución y a las leyes. (Decreto Legislativo s/n, Registro Oficial 228, 06/MAR/1945)

³¹Art. 247.- La facultad legislativa de los Consejos Provinciales y de las Municipalidades se manifiestan en ordenanzas. A la Corte Suprema de Justicia corresponde conocer y resolver cualquier reclamación que al respecto se presentare. (Decreto Legislativo s/n, Registro Oficial 133, 25/MAY/1967)

Entonces se puede concluir:

El municipio como organismo descentralizado, se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos de una población radicada en una circunscripción territorial, para posibilitar la gestión eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también, determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

El municipio como ente autárquico territorial se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos, éstas son: personalidad jurídica de Derecho Público, creación por ley, finalidad a perseguir, y existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central.

El municipio como poder se explica por su inclusión, en los textos normativos, como instancia de poder a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.

El municipio como nivel de gobierno, se entiende como el nivel primario de la organización estatal. Existen tantos ámbitos de gobierno como esferas de competencia son previstas, por el orden jurídico.

La teoría del municipio como ente autónomo, admite que la autonomía tiene cuatro raíces históricas:

- La teoría del *pouvoir* municipal que desarrolló el Constituyente francés. Este poder debía ser parte autónoma del poder del Estado. Algunas constituciones le otorgan el carácter de Derecho fundamental.
- La teoría de la descentralización, dirigida contra la centralización napoleónica.
- La teoría de la corporación, como instrumento para refrenar la burocracia.
- La teoría del *Local Government* inglés, cuyo autogobierno es un estadio intermedio entre el Estado y la sociedad.

Así, se consideró a la autonomía como el derecho de las asociaciones corporativas a una administración plena de sus propios asuntos; también como un principio político, en el sentido de que los ciudadanos participan en la dirección de la administración.

El Municipio es una entidad básica de la Organización territorial del Estado. En el Municipio se enmarca de manera directa la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El Municipio es la entidad que gestiona con autonomía los intereses propios de la colectividad y que tiene como misión principal el cumplimiento de sus fines.

El Municipio tiene personalidad jurídico – pública y plena capacidad.

Los elementos que componen un municipio son la población, el territorio y las competencias.

Población: Conjunto de personas físicas residentes en el territorio municipal. En sus inicios esta población, se dividía entre vecinos y domiciliados.

Vecinos: La Ley Orgánica de Régimen Municipal en el artículo 3 manifiesta que los vecinos o moradores de un Municipio son los ecuatorianos y extranjeros que tengan su domicilio civil en la jurisdicción cantonal, o los que mantengan en ésta el asiento principal de sus negocios.

Territorio: es el elemento más importante del municipio. Puede ser modificado o alterado. La modificación del término municipal puede producirse mediante la fusión de términos limítrofes o también por la segregación de parte del territorio de un Municipio.

La modificación de los límites y la regulación de las alteraciones municipales están regulados por la Ley Orgánica Municipal

Competencias: Los Municipios tienen fines generales, pueden ejercer todas las tareas para conseguir sus objetivos. Los municipios tienen el derecho a participar e intervenir en cuantos asuntos afecten a sus intereses.

Este derecho de participación está condicionado por las atribuciones competenciales que se concretan en las leyes estatales. Los Municipios también pueden ejercer funciones por delegación.

4.5. NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES

La Constitución Política de la República determina que el Ecuador es un Estado unitario cuyo territorio es indivisible, por lo tanto su división territorial está constituido por provincias, cantones y parroquias “no otorga ni quita territorio” de conformidad con la disposición consagrada en el artículo 148 del Código Político³²

En el Ecuador se reconocen dos regímenes seccionales, que son:

- El dependiente del gobierno central que se encuentra conformado por las gobernaciones, jefaturas y tenencias políticas en las provincias, cantones y

³² Art. 148.- El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado se establece provincias, cantones y parroquias, cumpliendo los requisitos señalados por la Ley. Las demarcaciones de provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio.

parroquias respectivamente, así lo determina el artículo 150 de la Constitución Política del Ecuador; y,

- El régimen seccional autónomo conformado por los Consejos Provinciales y Concejos Municipales, de acuerdo a lo que dispone el artículo 152 del Código Político.

Cada cantón constituye un municipio, cuyo gobierno y administración está a cargo del Concejo y del alcalde. Los concejales y el alcalde son elegidos por votación universal, directa y secreta para un período de cuatro años. El alcalde dirige la gestión municipal y es presidente del Concejo con voto dirimente de acuerdo con lo que establecen los Artículos 26 de la Ley de Régimen Municipal³³ y 234 de la Constitución Política de la República³⁴.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuya codificación fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 159 de 5 de Diciembre del 2005, es el cuerpo jurídico que norma la vida de los municipios. El Congreso Nacional le otorgó la categoría de “orgánica” mediante resolución del Congreso Nacional publicada en el Registro Oficial No. 280 del 8 de marzo del 2001, en cumplimiento con lo que manda el artículo 142 de la Ley Fundamental³⁵.

³³ Art. 26.- El alcalde es el representante legal de la municipalidad y responsable de la administración municipal; junto con el procurador síndico la representará judicial y extrajudicialmente.

³⁴ Art. 234.- Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular, directa y secreta, con arreglo a la Ley. El alcalde elegido en la misma forma, será la autoridad ejecutiva que presidirá el Concejo solo con voto dirimente; sus atribuciones y deberes constarán en la Ley.

³⁵ Art. 142.- Las Leyes serán orgánicas y ordinarias.- Serán Leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y actividades de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado, establecidos en la Constitución....

El artículo 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal define al municipio como una *“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.”

4.6. NORMATIVA LEGAL APLICABLE

Los municipios ecuatorianos se rigen por la Constitución Política del Estado y por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuerpo legal que se originó en 1966 y que se ha desarrollado en el tiempo a través de varias reformas. Además, es aplicable la Ley de Contratación Pública, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, el Código Tributario, La Ley de Régimen Tributario Interno, la Ley Orgánica de la Contraloría y Procuraduría General del Estado.

Un paso muy importante en el proceso descentralizador y que se está aplicando en el Ecuador es la expedición de la Ley No. 27 denominada “Ley de Descentralización del Estado y de Participación Ciudadana”, publicada en el Registro Oficial No. 169 de 8 de Octubre de 1997, cuyo objeto principal es la

“descentralización y desconcentración administrativa y financiera”³⁶, es decir, la primera fase consiste en la “transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de las que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con la necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”, y la segunda, es un “mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo”³⁷

4.7. AUTONOMIA

La palabra autonomía proviene del griego “*autos*”: por sí mismo, y “*nomos*”: ley; por lo tanto, es la “facultad de darse normas por las que se ha de regir”. Esta etimología proviene de Tucídides (maestro de Hobbes) y Jenofonte llamaban autonomías y los Romanos también denominaban autonomía a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero.

³⁶ Artículo 1 de la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social

³⁷ Artículo 2 de la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social

En el Derecho Público se entiende por autonomía como la “facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas en su seno”³⁸.

“Facultad inherente a algunos entes públicos de organizarse jurídicamente, de darse en Derecho propio, reconocido como tal por el Estado, que, además lo adopta integrándolo a su propio sistema jurídico, declarándolo obligatorio como sus propios reglamentos y leyes”³⁹.

En el Ecuador, la autonomía ha sido definida por el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva como la “característica jurídica de entes integrantes de la Administración Pública de expedir su propia normatividad subordinada al ordenamiento jurídico estatal”

De los conceptos mencionados en párrafos anteriores sobre la autonomía se puede advertir varios elementos comunes, en primer lugar, se trata de una **facultad**, es decir, de aquella capacidad de una determinada institución u organización para poder desarrollar ciertas actividades específicas que otorgue la Constitución y la Ley; en segundo lugar, esta facultad o capacidad debe ser **reconocido por el ordenamiento jurídico de un Estado**, es decir, debe estar integrada dentro un orden superior y que sea compatible con el mismo; y por

³⁸ DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M., La Autonomía Municipal y el Bloque Constitucional Local, editorial Ciudad Argentina, Primera Edición 2006, Argentina, 2006, Pág. 57.

³⁹ FERNANDEZ VASQUEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Publico, Administrativo, Constitucional y Fiscal, Buenos Aires, Astrea, 1981. Pág. 63.

ultimo, que esas normas originadas dentro una institución autónoma sean de cumplimiento obligatorio para los ciudadanos en general.

4.8. AUTONOMIA MUNICIPAL

La autonomía municipal es la forma como se manifiesta su descentralización administrativa, implica básicamente auto-gobierno y auto-organización, con subordinación al Estado del que forma parte el Municipio. Dicha autonomía se manifiesta en:

- La aplicación de las leyes del Estado en el ámbito de su competencia como gobierno local;
- Expedir normas propias, sometidas al ordenamiento jurídico del Estado;
- Gestionar sus asuntos de la forma que más convenga a sus intereses, sin otras restricciones que las expresadas por sus propias normas y la juricidad del Estado; y,
- Expresar la voluntad de la comunidad en el ámbito de su competencia y en las relaciones con otros niveles del gobierno

Estas manifestaciones son recogidas en las siguientes normas constitucionales y legales:

- El inciso 2 del artículo 228 de la Constitución Política de la República reconoce a los municipios plena autonomía, señala además las atribuciones

que tienen los organismos del régimen seccional autónomo y determina que una de aquellas es precisamente la de dictar ordenanzas en uso de su facultad normativa⁴⁰. Este principio es reconocido y desarrollado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de la siguiente manera:

“Artículo 64.- La acción del Concejo está dirigida al cumplimiento de los fines del Municipio, para lo cual tiene los siguientes deberes y atribuciones generales: 1.- Ejercer la facultad legislativa cantonal a través de ordenanzas; dictar acuerdos o resoluciones, de conformidad con sus competencias: determinar las políticas a seguirse y fijar las metas de la municipalidad.”

- De la misma manera, el inciso segundo del artículo 228 de la Ley Suprema garantiza el principio de autonomía, en estos términos: “Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.”. De igual manera el artículo 17 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala lo siguiente:

“Artículo 17.- Las municipalidades son autónomas. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna Función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir en su administración propia...”

⁴⁰ Artículo 228 inc. 2.- Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras

Sin embargo de que la Constitución y la Ley le otorgan plena autonomía, la misma norma jurídica señala una serie de prohibiciones y facultades que aseguran el ejercicio autónomo de las actividades propias de los municipios. Estas prohibiciones, fundamentalmente, tratan de controlar de una manera adecuada a los municipios, para que no tomen decisiones arbitrarias que puedan afectar de manera directa al Estado como tal, especialmente, en materia tributaria.

- Y, finalmente, el artículo 2 de la Ley de Régimen Municipal manda:

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

4.9. CARACTERES DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Los principales caracteres de la autonomía municipal son:

1. Uno de los caracteres propios de los organismos descentralizados que el Derecho Administrativo lo establece bajo la figura externa de la autonomía, es el autogobierno, es decir, el poder de administrarse a sí mismo, de

acuerdo con la normatividad establecida por el Estado y por las que establezcan los organismos autónomos.

- 2.** Otro carácter que tiene alta relevancia es la auto-administración, que es la circunstancia por la cual el Municipio dicta sus propias normas de organización administrativa interna; establece principios y procedimientos operativos e implanta sus propios instrumentos de acción, dentro de la normatividad constitucional y legal impuesta por el Estado.
- 3.** Un elemento constitutivo de la descentralización es el de contar con recursos propios que pueden ser administrados libremente, entendiéndose como tal, que la disponibilidad de dichos recursos no está condicionada sino al control financiero, de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.
- 4.** El control de la legalidad por parte de los órganos jurisdiccionales competentes, de manera que no interfiera ni en la autonomía, ni en la fluidez y eficiencia en el desempeño de las tareas propias del hacer municipal.

De las características mencionadas en líneas anteriores se desprenden las siguientes conclusiones:

- la autonomía municipal únicamente tiene su límite en la Constitución y en la Ley,
- las actuaciones que realicen los Municipios deben estar enmarcados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y el impacto en la comunidad
- el conjunto de sus funciones estará enmarcado en la entrega de los servicios esenciales que satisfaga las demandas de los vecinos que requieren soluciones rápidas y eficientes para las incidencias que se presentan en su diario vivir.

Para cumplir lo mencionado en el párrafo que antecede, el artículo 16 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal ha previsto ciertas prohibiciones y facultades para controlar la autonomía legislativa, entre ellas:

- *“Artículo 16.- 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, estándoles especialmente prohibido:*
 1. *Suspender o separar de sus cargos a los miembros del gobierno o de la administración municipal;*
 2. *Derogar, reformar o suspender la ejecución de las ordenanzas, reglamentos, resoluciones o acuerdos de las autoridades municipales;*

3. *Impedir o retardar de cualquier modo la ejecución de obras, planes o programas municipales, imposibilitar su adopción o financiamiento, incluso retardando la entrega oportuna y automática de recursos, así como encargar su ejecución a organismos extraños a la administración municipal respectiva;*

En caso de incumplimiento, quien dispusiere el encargo podrá ser destituido de su cargo, sin perjuicio de las acciones legales a que hubiere lugar.

4. *Privar al municipio de alguno o parte de sus ingresos, así como hacer participar de ellos a otra entidad, sin resarcirle con otra renta equivalente en su cuantía, duración y rendimiento que razonablemente puede esperarse en el futuro;*

5. *Tomar bienes muebles o inmuebles de un municipio, sino de acuerdo con el concejo cantonal y previo pago del justo precio de los bienes de los que se le priven;*

6. *Establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los tributos destinados al financiamiento de los organismos municipales;*

7. *Obligar a las municipalidades a recaudar o retener tributos e ingresos a favor de terceros, a excepción de los valores que corresponden al impuesto a la renta de sus servidores y contratistas, a los aportes*

individuales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a las pensiones de alimentos fijadas judicialmente, al impuesto al valor agregado, contribuciones especiales para los organismos de control. Aquellos que por convenio deba recaudarlos, dará derecho a la municipalidad a beneficiarse hasta con el diez por ciento de lo recaudado;

8. Obligar a un municipio a prestar o sostener servicios que no sean de estricto carácter municipal o que siéndolo, no los administre o no esté en condiciones de administrarlos;

9. Impedir de cualquier manera que un municipio recaude directamente sus propios recursos;

10. Interferir en su organización administrativa y en la clasificación de puestos;

11. Interferir o perturbar el ejercicio de las atribuciones que le concede esta Ley;

12. Emitir dictámenes o informes respecto de ordenanzas tributarias, proyectos, planes de desarrollo, presupuestos, celebración de convenios y demás actividades de la municipalidad, salvo los informes

que deben emitir los organismos de control, en temas relacionados con sus funciones, de conformidad con la ley de la materia.

Los organismos de control previstos en la Constitución Política de la República, a través de sus regionales o delegaciones desconcentradas, ejercerán sus funciones en el ámbito de sus competencias, de conformidad con la ley;

13. Derogar tributos o modificarlos reduciéndolos u ordenar rebajas de las asignaciones que por ley les corresponden; y,

14. No podrán crear o incrementar obligaciones de carácter laboral que afecten a las municipalidades como el aumento de sueldos, pensiones de jubilación, sin asignar a través del Ministerio de Economía y Finanzas u organismo competente, los recursos necesarios y suficientes para atender tales egresos.”

4.10. ESTRUCTURA DEL CONCEJO MUNICIPAL

Todo municipio se halla presidido por un alcalde elegido por el voto popular por un período de cuatro años⁴¹. Cuenta con un Concejo Municipal conformado por un número de concejales que oscilan entre cinco y quince, según el número de

⁴¹ Artículo 69.- El alcalde será funcionario remunerado, ejercerá sus funciones a tiempo completo y tendrá un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido de manera indefinida.

habitantes en el respectivo territorio, elegidos por voto popular, coincidente con la votación del alcalde.

La gestión administrativa está confiada al alcalde, según lo determina el artículo 69 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que establece:

“Artículo 68.- Para dirigir la gestión municipal habrá en los concejos un alcalde.”

Por su parte, la determinación de las políticas y directrices que debe seguir la Municipalidad, así como la potestad normativa aplicable dentro del territorio municipal, se ha encomendado al Concejo Municipal, como lo manda el artículo innumerado sustitutivo del artículo 26 del Capítulo I de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que trata del Concejo Municipal, a saber:

“Artículo. ... (26.1).- El gobierno cantonal estará a cargo del Concejo Municipal con facultades normativas cantonales, de planificación, consultivas y de fiscalización, presidido por el alcalde, con voto dirimente.”

Le corresponde al Concejo Municipal nombrar a los directores departamentales quienes son responsables de la gestión municipal y del cumplimiento de las disposiciones y del Concejo.

4.11. RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES

Para el efectivo cumplimiento de los fines, competencias y funciones asignados a los municipios, los cabildos ecuatorianos cuentan con recursos de recaudación directa y de transferencia nacional.

4.11.1. Recaudación directa

Los ingresos municipales se dividen en: ingresos tributarios, ingresos no tributarios y empréstitos.

1. **Ingresos Tributarios.**- Son aquellos que provienen a los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos originados en impuestos que comprenden aquellos que expresamente son de dominio municipal, determinados en la Ley, y de los que se benefician como copartícipes de impuestos nacionales. Estos ingresos se pueden regular mediante ordenanzas, por mandato expreso de la Constitución.
2. **Ingresos no Tributarios.**- Son aquellos provenientes del presupuesto del Estado, establecidos en la Constitución Política de República y en la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central; la Ley de Desarrollo Seccional (FODESEC); y varios acuerdos y resoluciones expedidos por el Ministerio de Finanzas, tanto como los provenientes de leyes, que establecen la transferencia de diferentes recursos para los

municipios y otros organismos regionales y seccionales. Dentro de los ingresos no tributarios se encuentran los siguientes:

- a) Las rentas provenientes del patrimonio municipal según correspondan al dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público;
- b) Las asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas;
- c) El producto de la enajenación de bienes municipales;
- d) Los ingresos provenientes de multas; y,
- e) Los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores⁴².

3. **Empréstitos.**- Son las consecuencias del capital monetario de origen nacional, destinados al financiamiento de obras y proyectos municipales, cuya amortización deberá hacerse con los ingresos tributarios y no tributarios.

De lo mencionado en líneas anteriores, las fuentes de la obligación tributaria son:

- Las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales.

⁴² Art. 228 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal

- Las leyes que facultan a las municipalidades para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se determinen.
- Las ordenanzas que dictan las municipalidades en uso de la facultad normativa conferida por la norma jurídica.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal determina los siguientes impuestos municipales:

- Impuesto sobre la propiedad urbana
- Impuesto sobre la propiedad rural
- Impuesto de alcabalas
- Impuesto de registro e inscripción
- Impuesto sobre vehículos
- Impuesto de matrículas y patentes
- Impuesto a los espectáculos públicos
- Impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalías de los mismos
- Impuestos al juego

El Municipio tiene entre sus atribuciones la prestación de servicios públicos, los mismos que se cobran a los vecinos mediante tasas municipales:

- 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
- Otros servicios de naturaleza semejante a los antes mencionados.

Contribuciones especiales de mejoras:

- Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase
- Repavimentación urbana
- Aceras y cercas
- Obras de alcantarillado
- Alumbrado público
- Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable
- Desección de pantanos y rellenos de quebradas
- Plazas, parques y jardines
- Otras obras que las municipalidades determinen mediante ordenanzas, previo el dictamen legal pertinente

Es una realidad la grave deficiencia de los municipios a nivel nacional en la recaudación de los tributos municipales, lo que genera una dependencia de los ingresos que el Estado a través del gobierno central puede entregarles.

Es importante señalar que los cabildos deben realizar un fortalecimiento en el cobro de los impuestos mencionados para no depender del paternalismo estatal, para lo cual se requiere de la participación activa de todos los vecinos, es decir, cumplir puntualmente con la obligación de pagar los tributos que determina la Constitución y la Ley. Esto no quiere decir, que los municipios pierdan su derecho a acceder a las transferencias nacionales, en la forma y en el monto determinado por la Ley Suprema y en las normas jurídicas inferiores.

Siendo los municipios entidades de base, de cercanía a la comunidad y por lo tanto conocedores de las necesidades de los vecinos, son los llamados a la realización de obras importantes y trascendentales y a la prestación de servicios públicos de óptima calidad; sin embargo para cumplir con lo dicho es necesaria una distribución equitativa y justa de las rentas nacionales sin descuidar el fortalecimiento en la recaudación tributaria para, de este modo, lograr la transferencia de competencias a los municipios.

5. CAPITULO V ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DEL ECUADOR -AME-

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas es una institución autónoma, "creada por los municipios, para los municipios".

Bajo esta filosofía de acción y como una incipiente expresión gremial encaminada al reconocimiento y respeto de la autonomía municipal, el progreso de los gobiernos locales y la representación de sus intereses comunes, se crea en Octubre de 1940 y es hasta enero de 1966 cuando, reconocida legalmente como Organismo de Asistencia y Coordinación, adopta las características jurídicas que mantiene hasta la actualidad.

La Constitución Política de la República del Ecuador en su Art. 229 faculta a los municipios para asociarse transitoria o permanentemente, a fin de alcanzar objetivos comunes y, es precisamente esta previsión constitucional la que ampara legalmente la creación y funcionamiento de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas – AME -, de manera que la Ley Orgánica de Régimen Municipal la concibe como una persona jurídica autónoma de Derecho Público, de carácter permanente, integrada por todas las municipalidades ecuatorianas, que tiene patrimonio propio y sede en la Capital de la República.

5.1. REPRESENTATIVIDAD DE LA ASOCIACIÓN

El carácter gremial de la entidad y la característica fundamental de estar constituida por todas las municipalidades del país, determina que la AME no se deba a ningún gobierno, partido, ni ideología política en particular, sino que sea como en efecto es: una entidad de los municipios cuyas finalidades y acciones son para los municipios.

Los recursos económicos que sostienen el funcionamiento de la AME provienen, en su mayor parte de los municipios y complementariamente de la cooperación internacional, para la ejecución de tareas y proyectos específicos.

Sus máximas instancias directivas: la Asamblea General, el Consejo Nacional, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General están conformadas por ejecutivos municipales. Independientemente de la adscripción ideológica o partidaria de sus integrantes, su filosofía es el municipalismo, su deber fundamental es la defensa de la autonomía municipal y su objetivo básico es el fortalecimiento de los gobiernos locales ecuatorianos. Estas son sus condiciones de existencia y la única garantía de su unidad.

La Asociación en tanto expresión del municipalismo ecuatoriano participa de varios cuerpos colegiados en los que vigila, defiende y garantiza los derechos que asisten a los gobiernos locales. En este sentido cabe destacar la representación en los directorios del Tribunal Constitucional, Banco del Estado

(BDE), Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, Comisión Sectorial de Salarios, Consejo Nacional de Cultura, Consejo Nacional de Archivos, Fondo de Inversión Social de Emergencias, Fondo de Solidaridad, Comisión Nacional de Descentralización, Comisión Nacional de Competencias, Consejo Nacional de Competitividad, Comité Ejecutivo de FLACMA, Consejo Mundial y Bureau Ejecutivo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos -CGLU-.

5.2. VISIÓN Y MISIÓN

5.2.1. MISIÓN.

Defender la autonomía municipal, ser representación y voz oficial de los municipios, fortalecer y asistir a los municipios y ser instrumento para mejorar la gobernabilidad, consolidar la democracia y promover el desarrollo desde el ámbito local.

5.2.2. VISIÓN.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas es el referente nacional e internacional del desarrollo de la municipalidad ecuatoriana, la base de la cooperación entre municipios y un medio por el cual se fortalecen las capacidades de gestión local.

5.3. OBJETIVOS INSTITUCIONALES.

Son objetivos de la AME :

Investigar, analizar y recomendar las soluciones más adecuadas a los problemas comunes que enfrentan los municipios, con arreglo a las condiciones cambiantes, en lo social, político y económico.

Estudiar la temática municipal y recomendar la adopción de técnicas de trabajo racionalizado y empresarial, con procedimientos uniformes y flexibles, tendientes a profesionalizar y especializar la gestión de los gobiernos locales.

Participar activamente en el análisis de los proyectos de ley o decretos que afecten el derecho de los municipios a la autonomía municipal y, cumplir con las acciones encaminadas a conseguir compatibilidad entre la norma municipal y constitucional.

Coadyuvar y sostener acciones conducentes al logro de una auténtica descentralización administrativa con transferencia de delegación de facultades y recursos, paralela al desarrollo de los diferentes municipios.

Alcanzar la participación activa y permanente de las municipalidades en los cuerpos directivos de las entidades encargadas de establecer, organizar, o prestar servicios públicos a nivel local.

Servir de centro información y consulta automatizada sobre asuntos de interés municipal y absolver consultas que le fueren hechas por los gobiernos locales.

Auspiciar y promover la realización de reuniones para discutir los problemas municipales generales y especiales, mediante el uso de seminarios, conferencias, simposios, cursos de extensión y otras actividades de integración y trabajo.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, es una institución autónoma, de representación, asistencia y coordinación de los municipios ecuatorianos. Sus actividades están encaminadas al reconocimiento y respeto de la autonomía municipal, el progreso de los gobiernos locales y al respaldo de sus intereses comunes. No debiéndose así, a ningún gobierno, partido o ideología política en particular.

Tiene por misión “defender la autonomía municipal, ser representación y voz oficial de los municipios, fortalecer y asistir a los municipios y ser instrumento para mejorar la gobernabilidad, consolidar la democracia y promover el desarrollo desde el ámbito local.

” Sus objetivos son investigar, analizar y recomendar las soluciones más adecuadas a los problemas comunes que enfrentan los municipios; estudiar la temática municipal y recomendar la adopción de técnicas de trabajo racionalizado y empresarial, con procedimientos uniformes y flexibles, tendientes a profesionalizar y especializar la gestión de los gobiernos locales; y, participar activamente en el análisis de los proyectos de ley o decretos que

afecten el derecho de los municipios a la autonomía municipal.

5.4. HISTORIA

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, es una institución de derecho público, autónoma, con patrimonio propio, creada voluntariamente en 1940 y reconocida por la Ley Orgánica Municipal en 1966.

La AME agrupa a todos los municipios ecuatorianos.

Es la portavoz de los anhelos, aspiraciones y propuestas del municipalismo ante el Gobierno Central e instituciones nacionales e internacionales que tienen relación con el gobierno local. Sus actuaciones se dirigen a solucionar y resolver las dificultades institucionales, de planificación, administrativas, financieras, etc., de sus representados.

Para ello, procura mantener actualizado el marco jurídico global y las políticas municipalistas en las cuales se sustenta el principio de la autonomía municipal como base fundamental del quehacer democrático.

Desde su creación la Asociación ha transitado cuatro etapas históricas claramente definidas, cuya revisión determina o expresa, los estados de situación en su proceso de desarrollo y consolidación:

Primera Etapa: 1941-1966, caracterizada por una presencia demasiado puntual y ligada más bien a dar soporte a los gobiernos nacionales de turno frente a los conflictos territoriales que soporto el País, más que a la solución de problemas municipales. De cualquier forma, es una etapa en la que se va generalizando la idea del asociativismo y la necesidad de tener un gremio representativo de los intereses locales en el Ecuador, al amparo de las corrientes municipalistas que en la región surgieron como consecuencia del Congreso de 1938. En el año de 1941 se realiza el Primer Congreso de Municipios del Ecuador, en el cual surge la idea de conformar una Asociación para que brinde asistencia técnica y capacitación a los municipios y los represente en la consecución de préstamos y otras gestiones.

Segunda Etapa: 1966-1982, caracterizada por la presencia de hechos y cambios institucionales, fundamentalmente jurídicos, que posibilitan y aseguran el desarrollo posterior de la organización. Si bien las consecuencias a favor de los municipios siguen siendo más bien restringidas, institucionalmente se adoptan mecanismos que ya dejan entrever una línea conductual hacia el fortalecimiento municipal a partir de la realización de eventos de capacitación específicos. En enero de 1966, la Ley de Régimen Municipal otorga el reconocimiento legal a la AME. Posteriormente, en la Cuarta Asamblea General, celebrada en Quito en agosto de 1968, los 103 municipios existentes suscriben el Acta de Constitución de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME.

Tercera etapa: 1982-1992, década que se caracteriza por la independencia institucional en lo físico, en lo administrativo y en lo económico, producto de la aplicación de las reformas legales introducidas a sus inicios y fortalecidas en 1984 y 1988. La AME consolida una presencia en los municipios a través de la ejecución de un programa de capacitación, técnicamente estructurado. En lo político adquiere reconocimiento gubernamental como el ente coordinador de los gobiernos locales y sobre esta base a finales del periodo se la involucra como responsable del componente de capacitación del Programa de Desarrollo Municipal PDM2, aunque los componentes de Asistencia Técnica y Desarrollo Institucional, directamente vinculados con aquel, son responsabilidad de otras entidades nacionales. En mayo de 1986, la Ley de Régimen Municipal consagra la participación de la AME en el fortalecimiento de los municipios. La Décima Quinta Asamblea General, el 14 de diciembre de 1991, aprueba el Estatuto de la Asociación y Comité Ejecutivo, el 17 de noviembre de 1992, aprueba el Reglamento General de la AME.

Cuarta etapa: 1992- 1998, en la que fundamentalmente se procede a una revisión expresa de las actuaciones institucionales y a la adopción de líneas más coherentes y funcionales en procura de alcanzar el fortalecimiento municipal en el País. En materia de capacitación se dan inicio a nuevas metodologías, se consolida e institucionaliza el Programa de Asistencia Técnica y Capacitación directa a las municipalidades. Se institucionaliza la ejecución de proyectos de actualización catastral, planificación local participativa y saneamiento ambiental, se promueve el establecimiento de

centros de medio ambiente y centros de capacitación municipales, se inicia todo un proceso investigativo y metodológico respecto de la descentralización, se fortalece el rol fundamental de la AME como el interlocutor de los gobiernos locales ante el gobierno nacional y sobre esta base se consigue la transferencia de asignaciones de recursos legalmente establecidas en la última década a favor de los municipios. (Ley de Descentralización; Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central).

La Asamblea General reunida en Galápagos en noviembre de 1998, con la finalidad de conseguir un acceso más fácil e inmediato a los servicios de la AME, dispuso su desconcentración, que fue implementada en 1999 con la creación de siete regionales, los cuales se encuentran en pleno funcionamiento.

Las etapas descritas conforman el proceso evolutivo, conceptual, metodológico y operativo que la AME ha experimentado, tanto como su interés porque sus acciones sean consistentes y sostenibles en el futuro, basadas en procesos de investigación, seguimiento y evaluación permanente, según la nueva concepción de desarrollo, bajo la estrategia de fortalecer el proceso de Descentralización Nacional y la Oferta Técnica de Servicios de la AME.

5.5. BASE LEGAL

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR.

Art. 229.- Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

5.5.1. LEY ORGÁNICA DE REGIMEN MUNICIPAL.

TÍTULO XII.

ORGANISMOS DE ASISTENCIA Y COORDINACIÓN.

CAPITULO I

DE LA ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS

SECCION 1a.

De la Institución y sus fines

Art. 540 (Ex-559).- Establécese, con carácter permanente, a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de la cual serán socios todas las municipalidades del país. La Asociación será una persona jurídica autónoma de derecho público, con patrimonio propio y tendrá su sede en la Capital de la República.

5.6. CONCLUSIONES

El Estado es una comunidad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado. Sin embargo, un Estado moderno, democrático, liberal,

participativo; es el resultado de un largo proceso, cuyos orígenes realmente pueden situarse en los propios orígenes de la civilización. Es decir, cuando hace veinte mil o treinta mil años se asentaron comunidades humanas que se organizaron bajo una autoridad central, que para sustentar y mantener reunida a la sociedad creó normas que regulaban su relación con la comunidad, la relación entre los gobernantes y la relación entre los gobernados.

Códigos, como el de Hammurabi, dejan constancia de las primeras normas que regían la vida de la sociedad; es decir, que las sociedades habían dejado de ser nómadas, que deambulaba por todos los sitios de la tierra buscando una manera de sobrevivir, nada más que enlazadas por la supremacía de la fuerza, del poderío dominante, para ser una sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado.

A partir de entonces la evolución del Estado ha sido cada vez más positiva, ha dejado de ser una comunidad sometida a una autoridad, para ser una comunidad participativa en la creación del orden jurídico y en el mantenimiento de ese orden jurídico. Los grandes pasos de la humanidad dados en ese sentido han sido siguiendo el ejemplo de ciudades como Roma, ciudad donde se originó la democracia como un sistema de gobierno basado en la voluntad y el consentimiento de los ciudadanos cuya participación influye en las decisiones del gobernante, donde la juridicidad organizativa fue un modelo avanzado de Estado, constituyéndose en el modelo de Derecho que ha influido en todos los estados que se han establecido y existen en el mundo occidental.

El señor Sánchez La Gesta dice que “Estado es una comunidad organizada en un territorio determinado mediante un orden jurídico, servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo-centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad”

Uno de los principios políticos democráticos es que el poder de decisión sobre los asuntos que afectan la vida de los ciudadanos en la democracia debe recaer sobre los niveles, organismos y personas que son directamente responsables. En nuestra estructura política, el organismo público y los funcionarios electos más cercanos a nuestra ciudadanía son el gobierno municipal, compuesto por el Alcalde y los Concejales. Esta entidad es la unidad básica para la administración de la comunidad municipal. Su propósito es brindar los servicios básicos que requieran los habitantes y promover el desarrollo social y económico, en forma inmediata y efectiva, partiendo de los recursos disponibles y de sus proyecciones de ingresos y gastos a corto, mediano y largo plazo.

Siendo así el Estado, resulta indispensable contar con un estado de Derecho en el cual el gobernante y los gobernados estén sujetos a la Ley y en la que hay un solo poder, que es el conjunto de normas jurídicas que someten a determinadas limitaciones al gobernante y establece determinadas obligaciones a los gobernados. Un Estado en el cual exista seguridad jurídica,

es decir la certeza de que existen ciertas normas que todos las acatan y que regulan la vida de todos.

Seguridad jurídica es, la consecuencia de determinadas características en el ordenamiento jurídico de una colectividad y en la forma cómo ese ordenamiento jurídico se aplica, es decir un sistema que regule a todos de acuerdo con determinadas características, porque la estructura jurídica no sirve para que la sociedad funcione, sino para que se beneficie el grupo que está ejerciendo el poder, teniendo presente que la Ley debe permanecer en el tiempo y al mismo tiempo tiene que ser dinámica. Estas dos características tienen que llegar a una armoniosa interrelación para determinar la validez de la Ley, tomando en consideración que el Ecuador necesita de normas y leyes de diferente naturaleza, que tengan una relación lógica con las necesidades de la sociedad.

El gobierno central se ha reservado siempre muchos de los poderes y facultades que le son indispensables a los gobiernos municipales para realizar su obra y lograr el bien común que toda sociedad democrática aspira. Esta extrema centralización ha contribuido en gran medida a la alta burocratización del Gobierno Central, afectando la calidad de los servicios dirigidos al ciudadano.

Muchos han sido los problemas por los que han atravesado las municipalidades, muchas han sido las restricciones que han impedido

materializar los proyectos propuestos. A lo largo de la historia municipal y de la vida política del país, hemos ido madurando nuestro pensamiento colectivo, las nuevas aspiraciones sociales y políticas precisan un cambio en el ordenamiento legal que provea los mecanismos para que los gobiernos municipales sean más efectivos en solucionar sus problemas y promover el desarrollo social y económico particular de su respectiva jurisdicción.

Existe un enemigo sustancial para el desarrollo y el funcionamiento adecuado del Estado: la burocratización. Muchos han sido los intentos de AME por llevar adelante un proceso de desburocratización. Pero todos han quedado trancos por quienes no han entendido la trascendencia de estos proyectos. Se deben eliminar los trámites, dejando solo lo sustancial, lo realmente necesario y absolutamente indispensable, no puede haber seguridad jurídica en una colectividad en la que la burocracia es capaz de imponer su capricho.

Con estas apreciaciones es indispensable que analicemos cuál es la realidad de nuestro país. En nuestro país las normas no están claramente determinadas en relación con su naturaleza y el propósito de las mismas. Existen municipios que dictan leyes que debería tener carácter nacional y el Congreso se inmiscuye en asuntos que son de interés local muchas veces

Para remediar esa situación, y con el afán de consolidar su participación dentro del ordenamiento legal del Estado, se conformó la Asociación de Municipalidades del Ecuador, cuya finalidad es la de, a través de esta

Asociación, otorgar a los municipios los mecanismos, poderes y facultades legales, fiscales y administrativas necesarias para asumir un rol central y fundamental en su desarrollo social y económico.

Por eso es imperioso que la Asociación de Municipalidades –AME- tenga la facultad para crear normas en relación con su naturaleza y propósito, es decir que la facultad para dictar leyes esté determinada en la Constitución, de acuerdo a la clase de leyes que se trata de promulgar, más aún que al estar conformada por todas las Municipalidades del país, estas serían consideradas leyes de ámbito nacional.

El hecho de constituirse AME, como fuente de derecho, concederá a los municipios los poderes y facultades esenciales para un funcionamiento gubernamental democrático, efectivo y autónomo para descargar sus funciones y servir a la comunidad inmediata que los eligió y para absorber nuevas responsabilidades y funciones, mediante una coordinación articulada con los gobiernos municipales. Esta facultad deberá propender a la ampliación del marco de acción del municipio a áreas que hasta la presente le estaban vedadas o grandemente limitadas, propulsando la Reforma Municipal y facilitando la reestructuración del Gobierno Central, garantizando además a los ciudadanos un gobierno municipal efectivo, que responderá a sus necesidades y aspiraciones.

Debemos recordar que cada municipio tiene capacidad legal independiente y separada del Gobierno Central, con sucesión perpetua y capacidad legislativa, administrativa y fiscal en todo asunto de naturaleza municipal, por lo tanto, para que la Asociación de Municipalidades del Ecuador pueda ejercer a plenitud esta facultad, es de vital importancia la conformación simultánea de un cuerpo u organismo interno, que desempeñe las funciones legislativas, armonizando, mediante un proceso dirigido, los planes y programas municipales que respondan, mediante un proceso razonablemente acelerado, a las inquietudes e intereses presentados por los municipios que estén dirigidas a propiciar una mejor salud, seguridad y bienestar de la región o dirigidas a la consideración y aprobación de obras y proyectos.

Este proceso de reforma comprende y requiere medidas creativas e innovadoras que propicien la participación real y efectiva de los municipios en la planificación, desarrollo y mejoramiento de sus comunidades, mediante la atención y solución de los problemas y necesidades locales.

Por lo que, la finalidad de esta reforma tiene el propósito principal de poner a la disposición de los municipios nuevas medidas para canalizar sus iniciativas por medio de su propia asociación y puedan adoptar el esquema de soluciones y plan de obras y servicios que estimen necesarios, desde las etapas de definición, identificación y planificación de obras y proyectos de mejoras permanentes, hasta su redacción y puesta a consideración del Congreso Nacional.

6. CAPITULO VI

6.1. RECOMENDACIONES

En virtud de todos los razonamientos descritos a lo largo de este proyecto y dado el momento político por el que atraviesa nuestro país frente a la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, cuya función específica según el estatuto que el pueblo ecuatoriano aprobó el 24 de abril del año en curso, es la de expedir una Nueva Constitución Política que rija los destinos de los ecuatorianos, creo que es el momento oportuno para recomendar a los Asambleaístas electos el 30 de septiembre del año que decurre, introducir esta propuesta en el Nuevo Código Político, contribuyendo de esta manera a fortalecer el Estado Social de Derecho, propender la unidad en la diversidad y sobre todo reconocer la capacidad de presentar proyectos de ley por parte de AME.

7. CAPITULO VII

PROYECTO DE LEY

7.1. EXPOSICION DE MOTIVOS

La sociedad ha sufrido profundos cambios, que involucran a su vez el concepto y la práctica de la participación ciudadana con el deseo y la idea de estar construyendo una sociedad para todos, a través de la cual se decide su destino.

Un elemento necesario para la configuración del concepto de participación es la directa relación que debe existir entre la participación y el acceso a espacios de poder, es decir, cada uno debe estar en condiciones de poder no solamente manifestar sus intereses, sino de poder influir en la conformación y manejo del bien común.

Bajo este principio, para la Asociación de Municipalidades del Ecuador –AME-, el tomar parte, no debe significar simplemente el estar presente en la configuración del proyecto de vida que se quiere para todos, sino intervenir en ella, dar a entender su opinión y hacerse escuchar, para que los lineamientos que se generen de esta configuración cuente con representación, por que de lo contrario los hechos generados serán sólo representaciones de quienes dieron su opinión pero no necesariamente significarán el sentir de toda la población.

La creación o la apertura de espacios para la participación de los municipios es un elemento indispensable para el acceso a la toma de decisiones sobre cuestiones que atañen a los ciudadanos en forma directa, sin olvidar que la participación es poder concebido en la modernización de la gestión, que en definitiva, es el camino hacia mayores grados de democratización de las municipalidades, donde los viejos marcos de participación se abren, donde la planificación y la ejecución de un proyecto no sea responsabilidad única de la administración local, sino que la mancomunidad municipal debe ser participe de esta construcción.

La ciencia del Derecho Administrativo establece que "las Entidades Autónomas, en las materias objeto de su competencia pueden dictar leyes de igual rango que las del Estado. Estas leyes no son ni superiores ni inferiores a aquéllas. Entre unas y otras rige el principio de separación de competencias y no el de jerarquía. De surgir algún conflicto, el texto constitucional prevé mecanismos para decidir si es o no una ley legítima, que sólo puede ser atacada ante el Tribunal Constitucional".

(El Derecho Administrativo y sus fuentes- Cap. 3, La Ley y las Normas equiparadas a la Ley)

En busca de una autonomía municipal plena, el Primer Congreso Interamericano de Municipios reclamó: "Que en las Constituciones de los Países de América se reconozca al Municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y de la nación, a fin de que se consolide y desarrolle la institución municipal, sirviendo al propio tiempo de mayor cohesión a la estructura general del Estado.

Por lo tanto la potestad legislativa del municipio para ser ejercida a plenitud, debe ser reconocida como fuente por la Constitución del Estado. Por esa razón las llamadas "seudo funciones" legislativas, tales como los actos legislativos municipales del Ecuador, no son verdaderas ordenanzas, porque éstas corresponden únicamente a "municipalidades que tienen una esfera de competencia propia reconocida por la Constitución nacional, no modificable,

por tanto, por la legislación nacional o estadual, porque entonces esa competencia legislativa queda equiparada a estas últimas".

El ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional. Las normas y disposiciones municipales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo. Ninguna autoridad puede avocarse a conocer o normas las materias que la presente ley orgánica establece como competencia exclusiva de las municipalidades.

En un sistema de gobierno democrático como el nuestro, donde el poder emana del pueblo, las estructuras de gobierno deben ser concebidas para atender sus necesidades en la medida en que los recursos económicos lo permitan. Hasta ahora, la prestación de servicios básicos y esenciales reside en el Gobierno Central, que por su gigantismo no ha podido llenar las expectativas de nuestra gente.

El mantener servicios esenciales a los ciudadanos en manos del Gobierno Central ha menoscabado el rol que deben desempeñar los municipios en nuestro sistema de gobierno, por ser las estructuras socio-políticas más cercanas y con mayor conocimiento de las necesidades de sus habitantes.

Hasta ahora se concebía a los municipios como proveedores de servicios simples y su capacidad para compartir el Gobierno del país y aportar a las soluciones de los problemas que genera una sociedad tan compleja como la nuestra parecía una meta inalcanzable.

Ha llegado la hora de otorgarle a los municipios un mayor grado de autonomía fiscal y de gobierno propio para que puedan atender cabalmente sus responsabilidades.

Delegar responsabilidad mediante esta legislación y colocar en el pueblo la obligación de exigir cumplimiento a los alcaldes cada cuatro años por el trabajo que han realizado, debe ser el marco de referencia en que habrán de moverse en el futuro nuestros municipios.

Por estos motivos es imprescindible otorgar a la Asociación de Municipalidades del Ecuador –AME-, como representante de las Instituciones Municipales Autónomas, la capacidad fiscal y legal necesarias para continuar desempeñando las tareas que hasta ahora han atendido, y más aún, para utilizar su propia iniciativa y ofrecer servicios que hasta ahora no han estado asequibles a sus habitantes. Mediante la facultad de presentar leyes de propia iniciativa dentro de las materias de su competencia se inicia una nueva era en la administración pública de nuestro país.

7.2. DECRETO

EL H. CONGRESO NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 1 de la Constitución Política de la República determina que el Gobierno del Ecuador es de administración descentralizada;

Que, el numeral 5 del Artículo 130 de la Ley Suprema otorga atribución al H. Congreso Nacional para reformar las leyes y entre ellas la Constitución Política del Ecuador;

Que, el artículo 145 del Código Político faculta a diferentes instituciones del Estado a presentar proyectos de ley en las materias que corresponda a sus atribuciones específicas. En esta norma constitucional no se menciona a la Asociación de Municipalidades del Ecuador –AME-;

Que el artículo 225 de la Carta Magna determina la necesidad de fortalecer la participación ciudadana a través de la descentralización y que los medios más idóneos para lograr este objetivo son los municipios;

Que, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 159 de diciembre 05 de 2005, el Artículo 540 establece con carácter permanente a la Asociación de Municipalidades del Ecuador, otorgándole la calidad de autónoma;

Que, en las funciones otorgadas en la mencionada Ley Orgánica, AME únicamente puede participar en la discusión de proyectos de leyes o decretos que puedan menoscabar la autonomía municipal, norma que limita la posibilidad de que AME pueda presentar por iniciativa propia proyectos de ley en las materias específicas que le correspondan;

Que, en el Primer Congreso Interamericano de Municipios se reclamó “que en las Constituciones Políticas de América se reconozca al Municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y de la nación, a fin de que se consolide y desarrolle la institución municipal, sirviendo al propio tiempo de mayor cohesión a la estructura general del Estado”;

Que, es necesidad imperativa de la sociedad ecuatoriana que la AME presente proyectos de ley de propia iniciativa dentro de las materias de su competencia para iniciar una nueva era en la administración pública de nuestro país:

En uso de las facultades institucionales y legales,

DECRETA:

Art. 1.- En el artículo 145 de la Constitución Política de la República, a continuación de la palabra “Superintendente”, sustitúyase la letra “y” por una “coma” (,) y agréguese la frase “y la Asociación de Municipalidades del Ecuador –AME”

BIBLIOGRAFIA

- AUTONOMIAS O DESCENTRALIZACION, Documento elaborado por Melva Lozano Véliz, con la colaboración de Alicia Santillán Gutiérrez, Neme Quintero-Touma y Juan Antonio López
- BASCUÑAN RODRÍGUEZ, ANTONIO, El principio de la distribución de competencia como criterio de solución de conflictos de normas jurídicas. Revista chilena de Derecho, número especial, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998, pg. 34
- BURGOA O., IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa S.A., 15ª Edición, México, 2002
- CÓDIGO POLÍTICO - Art. 148.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA – Art. 142, 146, 152, 153, Art. 228 inc. 2, Art. 234
- DE LA VEGA DE DIAZ RICCI, Ana M., La Autonomía Municipal y el Bloque Constitucional Local, Editorial Ciudad de Argentina, Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, 2006, Pág. 44, 45, 57 y 70
- Decreto Legislativo s/n, Folleto 203, 03/DIC/1845, Art. 33
- Decreto Legislativo s/n, Registro Auténtico 1843, 01/ABR/1843, Art. 80
- Decreto Legislativo s/n, Registro Oficial 133, 25/MAY/1967: Art. 247
- Decreto Legislativo s/n, Registro Oficial 228, 06/MAR/1945: Art. 102, Art. 105, Art. 108
- Decreto Legislativo s/n, Registro Oficial 262, 24/DIC/1906
- Diario de la Convención Nacional 1861, 02/MAY/1861, Art. 96
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Editorial ESPASA, Vigésima Segunda Edición, 2001, España, Pág. 1555
- DOUGNAC RODRIGUEZ, ANTONIO, Manual de Historia del Derecho Indiano, México 1994
- ESTRADA DOMINGUEZ, FELIPE, Coalcalco; Monografía Municipal, 1999
- FERNANDEZ VASQUEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Publico, Administrativo, Constitucional y Fiscal, Buenos Aires, Astrea, 1981. Pág. 63.

- GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrua, Argentina, 1998, pg.84
- HELLER Herman, Teoría del Estado, 5ta edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1963, Pág. 296 y 298.
- <http://busca.starmedia.com/municipio>
- KELSEN, Hans, Teoría general del Estado, México, Editora Nacional, 1959, Pág. 331
- LARREA HOLGUÍN, JUAN, Manual Elemental de Derecho Civil del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1998, pg. 19, pg. 30
- Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social, Art. 1, Art. 2
- Ley de Régimen Municipal- Art. 26, 69 y 228
- Ley s/n, Registro Oficial 138, 26/MAR/1929: Art. 140, Art. 141,
- LOEWESTEIN, KART, Teoría de la Constitución, Barcelona-España, Editorial Ariel, 1965
- LOSA, NÉSTOR OSVALDO, El Derecho Municipal y el imperio del derecho, ediciones jurídicas cuyo, Primera Edición, Argentina, 2003, Pág. 83
- MORELL OCAÑA, LUIS, El Régimen Local Español, Madrid, Civitas, 1988, Pág. 235
- ORTEGA JARAMILLO, RUBÉN, Introducción al Derecho, UTPL, Loja, 2006, pg. 85.
- OYARTE MARTÍNEZ, RAFAEL, Curso de Derecho Constitucional, Andrade & Asociados, Quito, 2005, Tomo II, pg. 63, 68, 109
- OYARTE MARTINEZ, RAFAEL, Curso de Derecho Constitucional, Tomo II La Función Legislativa, Editorial Andrade & Asociados, 2005, Quito-Ecuador.
- SACHICA, LUIS CARLOS, Reforma Constitucional y Constituyente, Editorial Librería del Foro de la Justicia, Bogota, Colombia, 1982. Pág. 4, Pág., 6
- ZAMBRANO CHIRIBOGA, GALO, El Proceso de Formación de la Ley, en Temas de Derecho Constitucional, Ediciones Legales, Quito, 2003, pg. 120