

EN TORNO A LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Por: Dr. Miguel Hernández Terán,

INTRODUCCION.-

Mucho se ha discutido últimamente en torno al verdadero alcance de esta notable institución jurídica. Una de las Municipalidades más grandes e importantes del País -la de Guayaquil- se ha erigido, con razón, en una sólida defensora tanto de su existencia cuanto del contenido que, en su respetable concepto, tiene la referida institución. Dicho sea de paso, la presente administración municipal de la capital económica del Ecuador se ha distinguido con largueza de las que le han precedido.

La Asociación de Estudiantes de Derecho de la Universidad Católica de Santiago *de Gua^yaquil*, con ocasión de su aniversario institucional, tuvo la bondad de invitarme hace unas cuantas semanas para exponer mi punto de vista sobre la temática. Presento a continuación una apretada síntesis *de* algunas de las precisiones que en esa ocasión expuse. Hubiera querido desarrollar con más amplitud tan apasionante asignatura, mas el alto honor de colaborar como Secretario Coordinador en la ciudad de Guayaquil de la Comisión designada por el Presidente Constitucional de la República para elaborar un Proyecto de Reformas a la Carta Política del Estado, con la consecuente intensidad de trabajo que ello supone, me lo han impedido. Mil disculpas.

DESARROLLO

El artículo 1 de la vigente Ley de Régimen Municipal en términos categóricos determina lo siguiente:

"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 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".

Nos interesa destacar de esta disposición el concepto de la subordinación de todo Municipio **"al orden jurídico constitucional del Estado"**, que no es lo mismo que decir a la Constitución de la República. El Municipio debe, pues, sin renunciar a los derechos que le consagra la Constitución y las Leyes, respetar el ordenamiento jurídico del Estado. Es decir, a pesar de la legítima autonomía de la que gozan, y que incluso forma parte de su descripción conceptual, debe cuidar que su accionar no quebrante fundamentalmente las normas legales y constitucionales de la República.

Para quienes **sentimos** la profesión de Abogado el leer conceptos tan claros en función del respeto que debe tener una institución político administrativa al orden constituido es motivo de verdadero regocijo.

Este artículo 1 deja en claro que no cabe, desde un punto de vista rigurosamente conceptual, afirmar que una Ordenanza Municipal, manifestación legítima y necesaria de la autonomía antes referida, deba subordinarse **únicamente** a los dictados de la Constitución de la

República. Tal aseveración arrastra implícitamente una serie de ideas y consecuencias que no pueden aceptarse. En efecto, si admitimos como verdad tal afirmación tendríamos que ineluctablemente aceptar que **NINGUNA ORDENANZA** está sujeta **al control de la legalidad** - pues supuestamente los Municipios sólo deben subordinar su actuación a la Constitución-, lo cual acarrearía la posibilidad de comisión de la más variada gama de arbitrariedades por parte de los Municipios. Hay muchos temas que la Constitución de la República, por ser un cuerpo jurídico **fundamental**, esto es (siguiendo una postura tradicional) que contiene preceptos capitales, no desarrolla, y entonces resultaría que por no estar reguladas ciertas asignaturas la subordinación aun a la Carta Política quedaría reducida a la nada o a la mínima expresión.

No hay que olvidar que el ordenamiento jurídico de un Estado es un sistema jerarquizado de normas, en donde los lugares más altos lo ocupan la Ley y la Constitución. Y por ser éstas las normatividades de mayor jerarquía es necesario que las normas jurídicas de menor rango se sometan al contenido de ellas, esto es que las respeten, que no las vulneren. De aquí proviene el **control de la legalidad y el control de la constitucionalidad**.

Tan cierto es que los Municipios están sometidos a las Leyes de la República, y no sólo a la Constitución, que a diario los más diversos actos administrativos son objeto de impugnación ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario, exactamente para que resuelvan si ha habido o no violación de las Leyes respectivas.

De otro lado, es importante tener presente que por ser la autonomía municipal un concepto constitucional, es enteramente necesario que el órgano correspondiente de control vele porque ella no sea violada por ninguna persona o entidad, pues podría ser que un tercero mediante un determinado acto -u omisión- pretenda vulnerar la autonomía funcional, económica **o administrativa**, consagrada en el artículo 125 de la Constitución Política.

Ese origen constitucional de la autonomía municipal hace también imprescindible que, a la inversa, el Estado vele porque los Municipios, en la implementación de la autonomía no excedan su cabal sentido y violen el derecho ajeno. Es decir, el control constitucional de la autonomía municipal tiene dos facetas o una doble justificación: tanto porque terceras personas -ajenas a los Municipios- pueden vulnerar la autonomía, cuanto porque los Municipios pueden desbordar o excederse en la puntual implementación de la misma, vulnerando el derecho ajeno, y posiblemente violando garantías constitucionales.

Otro punto que también es importante precisar es que nuestra Carta Fundamental no preve la existencia de Leyes Cantonales.

Se ha sostenido que las Ordenanzas Municipales constituyen verdaderas Leyes en los territorios en que rigen. A este respecto hay que decir que es menester tener presente que una cosa es la **obligatoriedad de tales** cuerpos jurídicos en la respectiva circunscripción territorial, y otra es que por esa obligatoriedad se la pretenda ascender a la categoría de Ley Cantonal. Ciertamente es que el

artículo 127 de la Carta Fundamental expresa: "La facultad legislativa de los consejos provinciales y de los municipios se manifestará en ordenanzas". Mas en nuestro modesto concepto la utilización de la expresión "facultad legislativa" no implica una identificación o asimilación a la facultad del Congreso de dictar Leyes -que tampoco es absoluta, pues depende de la aprobación del Presidente de la República-. La expresión, en nuestro entender, está usada como sinónimo de normar, de regular, **no de expedir** Leyes Cantonales. Lo legislativo está usado como término genérico. **No hay autonomía LEGISLATIVA municipal (en** el sentido de dictar Leyes municipales). La hay económica, administrativa y **funcional**. La facultad normativa- que sería el término apropiado- de los Municipios es expresión o manifestación de la autonomía administrativa y funcional reconocida por la Constitución y la Ley.

La Constitución, en la Sección correspondiente, no habla de la formación y sanción de Leyes Cantonales ni de Leyes Provinciales. Si *el* legislador aceptase esas categorías conceptuales tan puntuales o específicas, creemos que lo hubiera determinado expresamente. Mientras no se reforme la Constitución, es Ley: "...una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma **prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite**".

En buena medida el sobredimensionamiento que se ha tenido en ciertos aspectos del alcance de la autonomía municipal obedece también a la existencia de algunas disposiciones de la Ley de Régimen Municipal que son incompatibles con la Constitución Política de la República.