

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MUNICIPALIDAD EN EL ECUADOR

**Dr. Xavier Serrano Noboa \***  
serranoxavier@hotmail.com

### RESUMEN:

La Municipalidad Ecuatoriana, de lo que era al comienzo de nuestra vida republicana, a lo que es hoy en día, ha evolucionado lentamente, aunque la de 1.830 guardaba aspectos de las que se constituyeron en la época de la Colonia y éstos a su vez de los creados en el viejo continente, obedecía a las necesidades de su tiempo y además a intereses de ciertos sectores dominantes; la de hoy, es más amplia por las mismas circunstancias que la rodean, como también han variado los campos de acción, finalidades, etc., pero que aún de haberse dado cambios no llega a ser funcional y cumplir a cabalidad sus objetivos ni tampoco cubre las necesidades de su población por cuanto son muchos y variados los motivos que impiden su cumplimiento.

Un gran cambio – por decirlo así – es el número de ellas, mas de 250, sin contar las últimas creadas.

### PALABRAS CLAVES.-

Municipalidad, Municipio-Concejo Cantonal-Autonomía-Seccional-

---

\* El Doctor Xavier Serrano Noboa, es Licenciado en Ciencias Sociales y Políticas, Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República, Doctor en Jurisprudencia, ha realizado estudios en University Of Southern Mississippi, en el Instituto de Estudios de Administración Local – Madrid – España, Diplomado en Administración de Servicios Municipales, en Stetson University - Florida – USA, Diplomado del VIII Taller de Gestión Local, en la Escuela Superior de Gobierno Local - Granada – España, Diplomado en Gobernación Local y Nuevas Tecnologías y en Estudios de Administración Territorial Comparada. Conferencista del IX Taller de Administración local en Stetson University. Deland – Florida-USA sobre Procesos de Regeneración Urbana.

**ÍNDICE:**

Introducción  
Las Constituciones.  
Conclusión

**Introducción.-**

El desarrollo económico, socio-político y jurídico del Ecuador, ha sido objeto de innumerables cambios, que obedecen a su situación frente a los demás países de América; lo que determina su movimiento interno en la vida seccional como Estado. Pero, no podemos olvidar ha sido el mismo Estado, muchas veces, quién ha determinado su constante evolución.

Todo este desarrollo, ha sido un elemento que produjo transformaciones de carácter interno, cambios que en la vida constitucional han servido de base para que internamente el Estado pueda desenvolverse de una manera más fácil, y que en lo que respecta a la Municipalidad, esta ha sufrido constantes cambios internos y externos. Estos cambios se han dado en forma paulatina, tal como lo ha requerido el paso de los años de su vida institucional y que muchas veces ha obedecido a interés de grupos políticos que han logrado detentar el poder, o que una vez logrado obtener éste, influenciaron en ello.

La Municipalidad Ecuatoriana, de lo que era al comienzo de nuestra vida republicana, a lo que es hoy en día, ha evolucionado lentamente, aunque la de 1.830 guardaba aspectos de los que se constituyeron en la época de la Colonia y éstos a su vez de los creados en el viejo continente, obedecía a las necesidades de su tiempo y además a intereses de ciertos sectores dominantes; la de hoy es más amplia por las mismas circunstancias que la rodean, como también han variado los campos de acción, finalidades, etc., pero que aún de haberse dado cambios no llega a ser funcional y cumplir a cabalidad sus objetivos ni tampoco cubre las necesidades de su población por cuanto son muchos y variados los motivos que impiden su cumplimiento.

El presente trabajo, no tiene otra finalidad sino la de presentar un análisis comparativo entre las diversas constituciones que se han dado en

la vida republicana del Ecuador, haciendo al mismo tiempo ciertas observaciones que crea convenientes según el caso.

El tema central será, el aspecto legal que ha regulado a la Municipalidad en las diversas cartas Constitucionales y sus cambios, aumentos o disminuciones que se hayan operado.

El Autor

#### **Constitución de 1.830.-**

Art. 53.- El territorio del estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias.... Cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un corregidor.

Art. 54.- Los Prefectos, Gobernadores y Corregidores ejercerán sus funciones por cuatro años y los Tenientes por dos años, pudiendo ser reelectos según su buen comportamiento.

Art. 56.- Habrá Concejos Municipales en las capitales de provincia la Ley organizará estos Concejos designando sus atribuciones, número de sus miembros, duración de su empleo y la forma de su elección.

Esta constitución nos habla de la existencia del Municipio y también podemos darnos cuenta que el alcance que tiene ella es reducido. Determina también el tiempo de duración y especifica la existencia de los concejos municipales solo en las capitales de provincia y no en todos los cantones.

#### **Constitución de 1.835.-**

Esta constitución, no varía en lo dispuesto en la anterior, en lo que se refiere a las Municipalidades, tan solo podemos anotar que aquí se expide una Ley aclarativa en lo referente a los Alcaldes y la prohibición de ser electores en el Cantón foráneo, pero que si pueden ser representante de ellos.

#### **Constitución de 1.843.-**

En ésta constitución permanece estática las disposiciones referentes a la división territorial, y no se logra un avance para lo municipal, pero en

cambio ya se menciona la existencia de un Consejo Provincial, su formación y número de miembros etc., podemos decir que es éste consejo provincial, el que luego se divide para constituir los concejos cantorales. La disposición es muy amplia y logra confundir, pues no precisa la existencia del Municipio como un espacio físico determinado.

#### **Constitución de 1.845.-**

Art. 140.- Habrá Concejos Municipales, y la Ley determinará los lugares donde deben establecerse, y sus atribuciones, lo mismo que el número, cualidades y duración de sus miembros.

Las disposiciones relativas a la división política del territorio no varía tampoco, ni lo relativo a sus dirigentes, pero en cambio como anotamos, se da la existencia de una disposición que manda la creación de los concejos municipales, y expresa de manera clara los aspectos sobre los que versará la Ley específica, como también podemos darnos cuenta que estos municipios solo surgirán en determinadas regiones o sectores de la república. Pero en definitiva se reconoce su existencia, aunque no que la existencia de los concejos sea algo imprescindibles y determinan para el mejor gobierno seccional.

#### **Constitución de 1.850.-**

Art. 98.- Habrá Municipalidades en todas las cabeceras del Cantón donde pueden establecerse. Leyes especiales reglarán todo lo relativo al régimen Municipal.

Aunque en esta constitución se exprese de que "habrá Municipalidades", comparando con lo que dice la anterior, encontramos que la disposición que regulaba a los Municipios era de carácter común en 1.845.

Ya en 1.850, lo relacionado a los Municipios se lo hacia constar en un capítulo que se denominaba DEL REGIMEN MUNICIPAL, y es por primera vez que en la constitución se anota en un capítulo la disposición que regula la existencia o creación de las Municipalidades, pero también se dispone que su creación se dará en todas las cabeceras o cantón, cosa que hasta ese entonces no se había tomado en cuenta. Ya desde 1.850

tenemos que todos los cantones que sean factibles crearles un Municipio, lo pueden tener.

#### **Constitución de 1.852.-**

El único artículo que se refiere a los Municipios es el #141 incluido al final del capítulo de las disposiciones comunes y que no es otro sino el mismo que el #140 de las mismas disposiciones comunes de la carta Constitucional del año 1.845.

Esto significa, que si anotamos anteriormente que con la Constitución de 1.850, se realizó un avance, pues ahí se incluyó un capítulo especial sobre el Régimen Municipal, en 1.852 se regresó a lo estipulado anteriormente, de manera que el Municipio no tuvo la facilidad de obtener un paso más en la vida constitucional del Ecuador.

#### **Constitución de 1.861.-**

Art. 96.- Habrá Municipalidades provinciales, cantorales 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 que deban contraerse.

Determino que las parroquias en que no se puedan establecer Municipalidades quedarán sujetas a los acuerdos de la del cantón.

Art. 97.- Los Gobernadores, Jefes Políticos y tenientes Parroquiales ejecutarán los acuerdos Municipales de su localidad en todo lo que no se oponga a la Constitución y las leyes generales; y en caso de que sobre esta materia se suscitare alguna cuestión se decidirá por la Corte Suprema de Justicia.

Es en ésta constitución en donde se determinara ampliamente como debe regularse el funcionamiento de los Municipios y además se fija en forma determinante de que existirá concejos a nivel provincial, cantonal y parroquial; luego en el artículo 97 se dispone de que las autoridades ejecutivas seccionales aplicarán las resoluciones de estas clases de

organismos, lo que nos hace ver de cómo se desarrolla ésta actividad, dándose así poderes de ejecución como también la Corte Suprema de Justicia decide sobre los problemas que surjan en estas disposiciones, esto nos da a entender de que los Alcaldes Municipales tenían reducido su poder de ejercicio.

#### **Constitución de 1.869.-**

En ésta constitución se cambia lo estipulado en la anterior, siendo los cambios los siguientes:

Art. 83.- Habrá Municipalidades en todas las capitales y de manera trascendental, se determina que, serán los Jefes Políticos del Cantón las personas autorizadas para dirigir la labor Municipal, además, solo existirían municipios en las capitales del cantón suprimiéndose la existencia de ellas en las parroquias como también los concejos de carácter provincial.

#### **Constitución de 1.878.-**

El artículo 104 de esta constitución expresa claramente la existencia de Municipalidades en todos los cantones de la república y sus atribuciones, derogándose lo estipulado anteriormente en la carta constitucional de 1.869, y de manera especial lo relativo al Jefe Político, dejando este de ser la persona que dirija en el Municipio.

#### **Constitución de 1.883.-**

Las disposiciones concernientes del régimen administrativo interior, lo único que hacen es ratificar lo expuesto en el anterior artículo de la constitución de 1.878, que en definitiva es lo mismo sin existir ninguna variación. En cuanto a las Municipalidades el régimen es el mismo no se da mayor importancia, pero se ratifica que el Jefe Político no tiene nada que ver en el Municipio.

#### **Constitución de 1.897.-**

El artículo 122 es igual que las dos anteriores, y no se efectúa ningún adelanto. Pero, si podemos anotar que el artículo 122 se cambia la palabra seccional por nacional en lo que respecta a los intereses.

### **Constitución de 1.906.-**

El Artículo 113 es igual en su contenido, pero se vuelve a la fórmula anterior de "intereses seccional" y no "nacional".

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.

Desde 1.906 los Municipios logran su independencia en las funciones administrativas, dejando a un lado la intervención de los demás poderes del estado, esta independencia se exterioriza en el sentido de que las Municipalidades, de acuerdo a los preceptos constitucionales, pueden obrar de manera directa, claro esta sin violar ni atentar a las disposiciones generales.

### **Constitución de 1.945.-**

En esta constitución, desde el artículo 102 al 111 hay una verdadera transformación para el futuro de las Municipalidades, aquí cuando se dictan verdaderos preceptos constitucionales, que determinan una situación de carácter progresivo y le dan a los Municipios su verdadero sentido y finalidades.

Encontramos, que constitucionalmente se fija como se elaborarán las leyes y reglamentos correspondientes al Municipio. Además se regula que deberán dictarse las normas reguladoras entre los ciudadanos y las Municipalidades y viceversa, también se contempla las diversas relaciones que pueda tener la Municipalidad y se autoriza por primera vez la unión de Municipalidades para obtener el cumplimiento de sus finalidades.

Es notorio que se prescribe que la existencia del alcalde depende al volumen de rentas que perciba la Municipalidad, cosa que se fija primero, que deberán existir en los Municipios que sean cabeceras cantorales y los que tengan un considerable volumen de rentas.

La autonomía de las funciones Municipales es otro avance positivo para la evolución y desarrollo del Municipio, y es especial para la mejor

ejecución de sus obras y fines; además se autoriza para que ellos puedan dictar acuerdos, ordenanzas y reglamentos que ayuden para un mejor servicio.

#### **Constitución de 1.946.-**

Las siguientes son las reformas que se introducen al campo constitucional, en lo referente a las Municipalidades:

La permanencia del alcalde dentro de la corporación Municipal es sólo con voto dirimente.

Prescribe las prohibiciones de las actuaciones y las responsabilidades que tienen los miembros del cabildo por sus actuaciones individual y colectivamente ante los jueces, en lo referente al aspecto económico de ellas.

Señala también la prohibición de dictarse leyes que perjudique a la normal recaudación de los fondos o impuestos Municipales fijados por este a la propiedad urbana, estando facultada por la Ley la regulación específica de los impuestos y rentas, de manera que pueda garantizarle su autonomía.

Esta constitución es realmente la precursora, que destina a la Municipalidad un campo más amplio de acción y también determina su autonomía no solo en el aspecto administrativo sino además en lo que se refiere a lo económico.

#### **Constitución de 1.967.-**

En esta constitución se destacan varios aspectos relativos a la Municipalidad, para esto, los mencionaremos cada uno:

Cada cantón constituye un Municipio y el Gobierno Municipal esta a cargo del Concejo, cuyos miembros son elegidos por votación directa y secreta.

Lo que se refiere al alcalde continúa igual que en la anterior constitución.

Los Municipios gozan además de la autonomía funcional y económica para el mejor cumplimiento de sus fines que le son propios.

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MUNICIPALIDAD EN EL ECUADOR

Se habla, que la atención de las obras y los servicios públicos nacionales podrán ser atendidos por la Municipalidad, según sea el caso, determinase para el efectivo cumplimiento de ello cuales serán las rentas que perciban las Municipalidades, cosa que se lo señala en el Art. 246. Numeral 2 y 3; las cuales son: el Impuesto a la propiedad urbana y el impuesto a las ventas finales que se realicen dentro de cada cantón; en el art. 247 se señala que la facultad legislativa de las Municipalidades, se manifiestan por medio de las ordenanzas.

Hemos observado detenidamente que la Municipalidad y el Municipio, ha sido sometido a un constante cambio que muchas veces se produjo en forma lenta pero decisoria para los destinos de esta forma de gobierno seccional. Con la constitución de 1.967 se dio un final aparente a los diversos cambios operados, pero, no ha sido así, ya que los diversos gobiernos de facto que se han producido en nuestro país han decretado Leyes que han producido cambios sustanciales en él.

### **Constitución de 1.978.-**

Los cambios introducidos por la Dictadura Militar de los años 70', no van mas allá de reformas numéricas en cuanto a la conformación de los Concejos Cantónales, y una que otra disposición reformatoria de carácter formal, sin afectar de fondo al régimen seccional.

### **Las Municipalidades en el 2005.-**

Los cambios y reformas de 1.984, y las reformas y Codificación de la Ley convertida en Orgánica, a partir del 2.005, (LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL), sienta los nuevos precedentes en las reformas introducidas a la Ley, de manera particular, por cuanto se mira esencialmente a la Autonomía, económica, administrativa, financiera, de las Municipalidades Ecuatorianas, los mecanismos legales que permiten un proceso de Descentralización bastante afianzado y con miras para que estos organismos seccionales puedan subsistir de manera independiente y mas robusta, abren un camino para que las Instituciones territoriales municipales se conviertan en verdaderos gestores y ejecutores de la obra pública de manera mas directa y cercana a sus pobladores, sin depender del centralismo absorbente del Estado o Gobierno central.

Los cambios introducidos en los últimos 15 años, son muy importantes en todos los aspectos, internos y externos, hoy en día la municipalidad, el municipio y su concejo cantonal, tienen y gobiernan seccionalmente de manera mas amplia, si miramos el especto de la transferencia de competencias, del organismo central al seccional, representa un gran avance, podría decirse un triunfo, a ese malgastado discurso de la Autonomía.

En Artículo aparte comentaremos algo de esto.

No quiero terminar sin aclarar una importante confusión que hasta nuestros días se comete, por ello, es importante distinguir los términos Municipalidad, Municipio y Concejo Cantonal: el primero la institución, el segundo el espacio físico territorial; y, el último, el Cuerpo colegiado y legislativo.

**De esto un hecho particular, la única "Muy Ilustre" es la Municipalidad de Guayaquil, el resto son solo Ilustres.**

La idea es que aunque a paso lento, se consiga una verdadera autonomía municipal.