

# La Organización Municipal Ecuatoriana

Con un afán puramente expositivo, señalaré a grandes rasgos los caracteres de las Municipalidades del Ecuador, valiéndome para ello, principalmente, de la Constitución política, la Ley de Régimen municipal y la Ley de Régimen político y administrativo.

Conviene recordar que los Ayuntamientos primeros de la actual República del Ecuador los fundaron los españoles en el siglo XVI (1), de acuerdo con los usos de la época, pues ninguno tuvo un estatuto previo que lo rigiese; antes bien, fueron los Cabildos los que una vez fundados se dieron reglamentaciones para sus funciones.

Incluyendo el ejercicio amplio de todos los poderes dentro del término municipal, sintieron los Cabildos cada vez más su autonomía, y la distancia que los separaba de las fuentes de la Administración central ratificó su preponderancia política como núcleos representativos del país. El de Quito, por ejemplo, fué el bastión de la llamada Revolución de las Alcabalas, de 1765. Y el de Cuenca, al ser apremiado por el Cabildo quiteño para que le prestase ayuda, se negó por «haber considerado y resuelto que debía mantenerse leal al Rey». Sin embargo, cuando el Virrey del Perú envió fuerzas para contrarrestar la sublevación, fué el mismo Cabildo cuencano el que negó su contingente de Milicias por haberse considerado más conveniente no hacer

---

(1) El de Quito fué instaurado en agosto de 1534; el de Guayaquil, en junio de 1535; el de Cuenca, en abril de 1557. El primer Cabildo americano se fundó en Baracoas, Cuba, en 1512.

armas, bajo ningún concepto, contra la ciudad de Quito. Tal independencia de criterio fortificóse más aún durante los primeros años del siglo XIX, en los que las ciudades ecuatorianas se declararon libres del poder real, en juntas muchas veces organizadas en los Cabildos (2), que continuaron funcionando de acuerdo con la costumbre ya consagrada, si bien despojándose de varios atributos en beneficio de ciertas ramas de los poderes que se creaban.

Durante la República, los Cabildos sufrieron fundamentales modificaciones, pasando a servir muchas veces de elemento político para fraguar y ganar elecciones y soportando que, aún hasta hace pocos años, (3) su personal de elección popular fuese removido por órdenes gubernamentales que invadían el campo municipal.

Actualmente se rigen las Municipalidades por la Constitución política de 1946; la Ley de Régimen municipal de 1945, con sus reformas hasta 1947, y la Ley de Régimen político y administrativo de 1945 contiene también algunas disposiciones concernientes a los Ayuntamientos.

### *Constitución del Municipio ecuatoriano*

El Municipio ecuatoriano comprende el territorio y la población, incluidos en un Cantón, y se subdivide en parroquias urbanas y rurales, constituyendo cada grupo de Cantones una Provincia (4). Para la existencia legal de un Municipio se requiere que su población no sea inferior a 20.000 habitantes, que tenga una capacidad financiera suficiente para subvenir a los gastos de la vida seccional y que posea un territorio circunscrito por limitación fija.

Corresponde sólo al Congreso Nacional decretar la creación

---

(2) Quito proclamó su independencia el 10 de agosto de 1809; Guayaquil, el 9 de octubre de 1820, y Cuenca el 3 de noviembre de 1820.

(3) 1944.

(4) Hay 17 Provincias, 70 Cantones y 550 Parroquias.

o supresión de Municipios, ateniéndose para ello a las disposiciones de la Constitución y a la Ley de Régimen municipal.

Los fines del Municipio, con cuya reseña se delimitan sus funciones, son los que señala el artículo 6.º de la Ley citada: propender al desenvolvimiento de la cultura y al bienestar material de la colectividad, acrecentar el civismo y la confraternidad entre los asociados y contribuir al progreso y a la unidad de la Nación.

De acuerdo con la trayectoria histórica, las Municipalidades son autónomas e independientes de las otras funciones públicas y sus derechos están garantizados por la Constitución política. Y aunque no entre en el plan de este trabajo, cabe considerar que la autonomía municipal en el Ecuador tiene, como en todas partes, sus ventajas e inconvenientes. Si bien la falta de control y de direcciones superiores de una Entidad central se dejan sentir sobre todo en los Municipios de tipo rural, la independencia del Poder central libra a los Ayuntamientos de los golpes políticos, frecuentes, por desgracia, en el país, y les permite continuar con planes de trabajo preparados con sentido de continuidad. Es verdad que hay Municipalidades que no merecen el nombre de autónomas, sino el de abandonadas, por la falta de recursos económicos propios y de direcciones técnicas eficaces; pero la generalidad de las Municipalidades han podido mantenerse con sus propios medios, realizando obras que constituyen el verdadero adelanto de la Nación, y en especial de las regiones a las que no ha llegado la actividad estatal.

Esta autonomía se manifiesta principalmente por el respeto a los resultados de la elección popular que forma los Ayuntamientos; por la intangibilidad de los impuestos municipales que no pueden ser transferidos al Estado sin conceder éste una fuente de ingresos equivalente; la ejecución de las Ordenanzas y acuerdos municipales no pueden suspenderse sino de conformidad con la Ley de Régimen municipal, y los miembros y autoridades de los Ayuntamientos no pueden ser separados de sus cargos salvo en los casos consignados en la misma Ley.

Los Municipios no están obligados a pagar servicios que no administren sus Ayuntamientos, y el Estado no puede tomar para

ningún organismo o institución los bienes muebles o inmuebles de un Municipio.

Las relaciones de los Municipios con el Gobierno central se establecen principalmente por medio del Ministerio de Gobierno, que mantiene una Sección de Municipalidades.

Esta relación, además de ser casi nula en la práctica, sólo tiene un aspecto de control u observación de los actos municipales que, repito, casi nunca deja sentirse, notándose la falta de un organismo que, sin restar a las Municipalidades su autonomía, las oriente e instruya en la mejor marcha legal y económica, evitando la catastrófica administración de los pequeños Municipios, con personal inestable y sin dirección técnica acertada.

Las grandes Municipalidades se bastan a sí mismas para la solución de sus problemas, pero tendrán mucho que aprovechar de un organismo como el indicado, llamado a preparar, además, y capacitar al personal que hoy se emplea sin las consideraciones de una profesión o carrera administrativa municipal.

Y digo que este organismo debe respetar la actual autonomía municipal, porque creo que este derecho es fundamental en la constitución de las Municipalidades, al margen de los cambios políticos y administrativos, y orientadas con criterio opuesto a la organización centralizadora, que abandona con frecuencia a las provincias y a los cantones a sus propios esfuerzos.

Son innumerables los casos de adelanto y progreso de una ciudad gracias a la obra de su Ayuntamiento (5), y son innumerables también los casos en que los representantes de las Municipalidades se han opuesto en el país a decisiones del Gobierno central, en garantía de sus derechos y de los de los ciudadanos, valiéndose de las medidas extremas que la Ley señala (6).

---

(5) La Municipalidad de Cuenca inauguró en el presente año la primera planta telefónica automática en el Ecuador. Los servicios telefónicos automáticos de Quito y Guayaquil —que son del Estado— no funcionarán hasta dentro de muchos meses.

(6) En 1946, el Alcalde de Quito ordenó, mediante el recurso de «Habeas corpus», la libertad de un miembro del Consejo de Estado preso por orden del Pre-

Además de las relaciones con el Gobierno central, las Municipalidades las mantienen con las autoridades sanitarias, trabajando conjuntamente en planes de saneamiento urbano y rural.

### *Organos del Gobierno municipal. El Concejo*

El Gobierno municipal se ejerce por el Concejo Cantonal y, además, en las capitales de provincia, por el Alcalde.

Los Concejos se componen de miembros elegidos por votación popular secreta, y en la Ley de Elecciones del Ecuador se establece el sistema por el cual todas las tendencias políticas se hallan representadas por las respectivas mayorías o minorías en el seno de la Corporación.

Los Concejos se componen de once miembros en los Cantones de Quito, Guayaquil y Cuenca; de nueve, en las demás capitales de provincia, y de siete, en los restantes Cantones.

Los cargos son gratuitos y obligatorios, y la Ley señala la inhabilidad para la elección y ejercicio del cargo, entre otros, a los parientes dentro de cierto grado de los demás concejales o de las autoridades civiles; a los deudores, fiadores o contratistas municipales; a los funcionarios o empleados de las funciones ejecutiva y judicial, a los eclesiásticos y a los militares.

Es la misma Corporación la que califica a sus miembros, y los concejales no son responsables de las opiniones manifestadas en sesión, pero sí lo son cuando contribuyen con su voto a sancionar actos contrarios a la Constitución, las Leyes y las Ordenanzas y Acuerdos.

Para el mejor ejercicio, el Concejo tiene Comisiones de legislación, educación, obras públicas, sanidad, tránsito y otras, que son órganos informativos y «controladores» de la Administración, pero que, en los Concejos de capitales de provincia pueden, con la aprobación del Alcalde, resolver los asuntos sometidos a su estudio, siempre que no sean legislativos.

---

sidente de la República, llegando a destituir de su cargo a un alto funcionario que no se presentó con el detenido ni exhibió la orden legal de prisión en el curso de la audiencia.

Quizá en otra oportunidad pueda exponer en esta misma REVISTA las atribuciones y deberes de los Concejos y sus funcionarios, continuando en este trabajo sólo en lo relacionado con la organización.

### *El Presidente*

Los Concejos, salvo los de capitales de provincia, tienen un Presidente, elegido por la Corporación de entre sus miembros, y a él le corresponde la representación de la Municipalidad, el gobierno interno y el ejercicio de algunas atribuciones eminentemente ejecutivas, y nunca legislativas.

Se elige también un Vicepresidente, que en caso de falta del presidente, lo sustituye; los dos cargos, lo mismo que los de concejales, son gratuitos.

### *El Alcalde*

En la República se eliminó este cargo tradicional en los Municipios ecuatorianos, sustituyéndolo con un presidente del Ayuntamiento, y a veces con un prefecto nombrado por el Gobierno.

Restaurada su institución por la Ley de 1945, el Alcalde se ha convertido en las ciudades ecuatorianas en la representación viva del pueblo; no importa la concurrencia de Autoridades de más alto rango en la Administración estatal.

Tiene todas las atribuciones del Presidente del Concejo, además de otras que son de su incumbencia exclusiva.

Las Leyes ecuatorianas, que no permiten a ninguna persona ocupar dos cargos oficiales, son más rigurosas aún con el Alcalde, quien no puede desempeñar ninguna otra función pública, ni título gratuito, o ejercer profesión alguna.

Percibe un sueldo fijo señalado en el Presupuesto municipal, que no puede ser mayor de cinco mil sucres mensuales.

Tiene el Alcalde capacidad para nombrar los empleados municipales, excepción hecha del Secretario, Tesorero, Procurador, Comisarios y otros Jefes de Servicios, y debe organizar los departamentos técnicos.

Puede oponer su veto cuando el Concejo ordene inversiones que desnivelen la aplicación normal del presupuesto y presentar observaciones a las Ordenanzas y resoluciones que estime ilegales o inconvenientes.

### *El Recurso de «Habeas Corpus»*

Rompiendo el orden de exposición, debo hablar aquí del recurso de «Habeas corpus», ya que se trata de una disposición legal que atañe a los Alcaldes y Presidentes de Concejo.

Con este recurso, la Constitución política ha querido garantizar en grado máximo la libertad personal, erigiendo a los Alcaldes y Presidentes de Concejo en los fiscalizadores de las disposiciones que pudiesen quebrantar esa libertad.

Toda persona que considere que su detención, prisión o procesamiento infringe los preceptos constitucionales puede ampararse con el recurso de «Habeas corpus» ante el Presidente o Alcalde del término municipal donde se encontrare, y el Presidente o Alcalde deberá cursar de inmediato el recurso y solicitar explicación de los antecedentes, presentación de la orden legal de privación de libertad y cuantos datos juzgue necesarios para emitir su dictamen.

Establecidos los antecedentes, el Alcalde ordenará la inmediata libertad del recurrente, pedirá a los respectivos jueces que subsanen las irregularidades que hubiere o desechará el recurso, dictando en todos los casos resolución motivada.

Para la defensa de este derecho, las Autoridades municipales indicadas pueden multar con fuertes sumas a quienes desobedecieren sus órdenes, e incluso destituir de su cargos a los funcionarios que no cumplieren sus disposiciones relacionadas con la libertad del recurrente. Esta destitución puede afectar a cualquier funcionario de los Poderes Ejecutivo o Judicial.

### *El Secretario*

Hasta hoy no existen leyes de carrera administrativa en el Ecuador, y solamente el Magisterio goza de un escalafón que defiende sus intereses.

Por este motivo, los funcionarios municipales pueden ser removidos o, en el aspecto más simple, pueden pertenecer a funciones municipales sin ninguna preparación.

Este es el caso de los Secretarios. Aún más, la Secretaría es un cargo de elección de los Ayuntamientos, que anualmente pueden designar la persona que deberá ejercerlo, a pesar de que el Secretario es el lazo de unión y continuidad en las Municipalidades cuyos funcionarios directores se renuevan periódicamente y en plazos cortos por mandato de la Ley.

El Secretario es un funcionario imprevisto. Y cuando llega a dominar el conocimiento de la Administración, puede ser removido porque ocupa un cargo elegible.

Las funciones del Secretario están muy ampliamente indicadas en la Ley de Régimen municipal, que se refiere en este aspecto a las Ordenanzas y Reglamentos vigentes en cada Municipalidad. De este modo, en algunos Ayuntamientos, especialmente en los de gran importancia, el Secretario ocupa destacada situación en su doble aspecto de Secretario del Concejo y de ejecutor o ayudante de la Alcaldía o Presidencia.

A él le están reservadas principalmente las funciones de dar fe de los actos del Concejo, cuidando del despacho diario de la Corporación y el cumplimiento de sus disposiciones y otras tareas referentes a la buena marcha del organismo central de la administración municipal.

#### *El Procurador*

Este abogado de la Municipalidad asesora a la Corporación en algunos asuntos jurídicos y ejerce la personería de la Municipalidad, representándola con carácter de mandatario ante las Autoridades judiciales y extrajudiciales.

De acuerdo con el trayecto histórico de sus funciones, ejerce además cierta representación del vecindario, y así, debe observar e informar al Ayuntamiento acerca del estado de sus bienes y establecimientos e inspeccionar las obras públicas que se hagan por cuenta de la Municipalidad.



## *Departamentos municipales*

Para la dirección de los distintos servicios existen varios Departamentos encargados de Educación, Sanidad, Obras Públicas, Bibliotecas y Museos, etc., subdivididos en Secciones.

Y además de ellos, las Municipalidades, en consideración a sus peculiares características, pueden crear otros Departamentos. Así, la de Quito tiene la Empresa de Transportes; en Cuenca, la de Teléfonos automáticos; en las dos Municipalidades existen las Juntas de Abastos, de Electricidad y Agua potable.

Se rigen estas empresas o juntas por Ordenanzas dictadas por los Ayuntamientos, y funcionan con un carácter semiautónomo, bajo la dirección del Alcalde o un delegado suyo, de los concejales comisionados del ramo respectivo y de los administradores de los departamentos.

### *El Departamento financiero*

Las Municipalidades con presupuestos anuales superiores a tres millones de sucres, cuentan con un Departamento financiero para organizar la gestión de sus finanzas, y este Departamento se divide en: Auditoría, Sección de Rentas, de Contabilidad, de Estadística, Tesorería y Bodegas.

Nombrado por el Concejo, el Director deberá principalmente formular el proyecto de presupuesto y controlar la ejecución del que fuere aprobado por el Ayuntamiento, para la cual visará y aprobará las órdenes o peticiones de fondos. Controlará la legitimidad de las órdenes de pago, peticiones de fondos y créditos que se invoquen contra la Municipalidad y vigilará el movimiento de la Tesorería revisando sus cuentas periódicamente.

La Tesorería, por medio de sus agentes recaudadores o directamente, recauda los ingresos municipales, tramita los juicios contra los deudores mediante la jurisdicción coactiva y paga los créditos municipales.

La Sección de Rentas es la encargada de elaborar los catas-

tros de contribuyentes, de practicar los avalúos de las propiedades urbanas y de emitir los títulos de crédito contra quienes deben satisfacer contribuciones, impuestos, multas, etc.

En la Sección de Contabilidad se realiza el balance de los bienes municipales, llevando la contabilidad general de esos bienes y de las finanzas municipales.

En la Sección de Estadística se forma un registro de todos los vecinos del Cantón, es decir, de las parroquias urbanas que componen la ciudad y de las parroquias rurales que se hallan dentro del término municipal.

Se llevan en ella, además, las principales estadísticas de la vida económica, cultural, social y financiera de la Municipalidad y del Cantón.

La Sección de Bodegas se ha creado para las adquisiciones en fuertes cantidades de los artículos que las Municipalidades utilizan en sus obras y servicios y sirven, lo mismo que las Juntas de Abastos y otras, para regularizar los precios del mercado con la competencia, en igualdad de condiciones, con el comercio local.

En las Municipalidades con presupuestos inferiores a tres millones de sucres, no existe Departamento financiero y sus funciones se dividen de acuerdo con la Ley, entre el Concejo, el Presidente y el Tesorero.

### *Régimen local parroquial*

Para colaborar en las Parroquias rurales con la obra municipal, la Ley ha creado las Juntas parroquiales, compuestas de tres ciudadanos elegidos por los Concejos. Estas Juntas actúan con un carácter de informativas respecto de las necesidades parroquiales, supervigilan la marcha de las obras públicas en sus respectivas jurisdicciones y, en fin, representan a la Parroquia ante el Concejo, a cuyo conocimiento elevan las peticiones que juzgan convenientes.

## *El Cabildo Ampliado*

Este organismo, como tal, tiene su origen en los «referéndums», plebiscitos y Cabildos abiertos de la época de Administración colonial, pero sus funciones y organización no aparecen hasta 1945 en que se dicta la Ley de Régimen Municipal vigente.

No es una entidad superior en atribuciones al Concejo. Es una institución llamada a resolver las consultas que le hiciere el Ayuntamiento y presentar las iniciativas que considere adecuadas. Se compone, además del Alcalde o Presidente y de los Concejales en ejercicio de sus cargos, de los cinco últimos Presidentes o Alcaldes, de los Concejales de los dos últimos períodos, de un Delegado del Consejo Provincial, de los Directores de los periódicos que se publican en el Cantón y de los Senadores y Diputados representantes de la Provincia ante el Congreso Nacional.

Hasta ahora, en los cuatro años que lleva de vigencia la Ley de Régimen municipal, sólo una vez se ha reunido el Cabildo Ampliado, para resolver una consulta del Concejo de Cuenca referente a importantes negocios de la Municipalidad relacionados con el suministro de energía eléctrica.

GERARDO MARTÍNEZ ESPINOSA

Secretario del Ayuntamiento de Cuenca,  
República del Ecuador.