

la autonomía de los mismos a nivel de Ley. Los concejos cantonales nacieron con la Constitución de Riobamba de 1830; los concejos provinciales con la Constitución de 1945. Es decir, a ambas instituciones las separan más de 110 años a nivel de Ley suprema. En la historia y en el Derecho Comparado los Municipios ocupan un papel estelar. Se ha llegado a afirmar que la grandeza y la decadencia de Roma estuvo vinculada a los Municipios.

Las múltiples Leyes de Régimen Municipal expedidas a lo largo de la vida republicana del Ecuador recogieron la trascendencia de los entes municipales. La distancia en el tratamiento jurídico de ambos entes se marca aún más con la expedición de la citada Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Municipal publicada el 27 de septiembre de 2004, que, entre otros, incrementó las funciones primordiales municipales, eliminó la necesidad del dictamen favorable del Ministerio de Finanzas para la vigencia de las ordenanzas municipales tributarias, y encausó de manera contundente el procedimiento para la transferencia de competencias a favor de los Municipios, como lo hemos revisado en esta misma obra.

#### b) De gobiernos seccionales autónomos a gobiernos autónomos descentralizados

Ya hemos referido que la Constitución de agosto de 1998, vigente hasta el 19 de octubre de 2008 determinó que los gobiernos seccionales autónomos estaban constituidos por los concejos provinciales, los concejos cantonales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la Ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianos. Esto de conformidad con el artículo 228 de la citada Ley fundamental.

La actual Constitución del Ecuador expresa en el artículo 238 párrafo segundo que, "Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos muni-

pales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales". Cabe destacar que los concejos metropolitanos son los concejos municipales de los distritos metropolitanos autónomos. Los concejos regionales corresponden a las regiones autónomas que la nueva Ley suprema ha establecido como una posibilidad de los gobiernos provinciales que ejerciendo la iniciativa para su conformación cumplan con el procedimiento reglado que instituye el capítulo que regula la organización del territorio.

Como un asunto jurídicamente importante merece relevarse que la Carta Política anterior establecía a favor de los gobiernos provincial y cantonal el atributo de la *plena autonomía*, así como el de la *facultad legislativa*, en función de la cual podían dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

El régimen jurídico contenido en la vigente Ley suprema generaliza el atributo de la autonomía al consignar que: "Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de *autonomía política, administrativa y financiera*, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional"<sup>20</sup>.

#### c) La autonomía antes de la "Constitución de Montecristi"

##### c.1 Algo sobre la autonomía

La "Enciclopedia Jurídica OMEBA"<sup>21</sup> al desarrollar la palabra *autonomía* expresa, entre otros, lo siguiente: "El sentido de esta palabra ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban "auto-

<sup>20</sup> Art. 238 párrafo primero. Las cursivas son nuestras.

<sup>21</sup> Tomo I, DRISKILL S.A. SARANDI 1370, Buenos Aires, página 961.

nomoi” y los romanos “autonomi” a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia, y sólo puede aplicarse a los estados independientes. No obstante, de un estudio histórico, surge que no siempre se ha dado a la palabra su verdadera acepción.

Durante la civilización helénica, los estados que componían la península conservaron en todo momento su autonomía e independencia, pese al hecho de que algunas veces aparecen confederados con finalidades defensivas. Eran, pues, verdaderos estados autónomos, en el más amplio sentido de la palabra.

Los romanos, en sus primeras campañas de conquista, en lugar de someter a las tribus vencidas, celebraron tratados de alianza y amistad, respetando sus autonomías locales, reconociéndoles sus instituciones, leyes y gobierno propios. Así, Julio César, al emprender la conquista de las Gallas, se comprometió a respetar la autonomía de 113 ciudades. Posteriormente, el Senado romano envió sus leyes a las ciudades autónomas, perdiendo poco a poco tal carácter por continua intervención de Roma. Finalmente, la autonomía desapareció por completo, estando todo el Imperio sometido a la legislación uniforme y al gobierno de los Césares”.

El Dr. Rodrigo Boria Cevallos, ex Presidente Constitucional del Ecuador, en su reconocida “ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA”<sup>22</sup>, desarrolla lo siguiente sobre la voz *autonomía*: “Desde el punto de vista etimológico, se llama autónoma la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía, sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal.

La autonomía se enmarca en el concepto de → *descentralización*, que puede ser de dos clases: *descentralización política*, que da lugar a la forma federal de Estado, y *descentralización administrativa*, que de ordinario existe en los Estados unitarios por razones de eficiencia operativa.

La autonomía se da en ambos casos, aunque sus alcances son diferentes. En el Estado federal son autónomas las circunscripciones territoriales en que él se divide. Cada una de ellas tiene su propia ley y órganos gubernativos y administrativos que la conducen. Las atribuciones en el orden legislativo, ejecutivo y judicial que no han sido asignadas al gobierno central -denominado también *federal*- competen a las circunscripciones autónomas. Sus autoridades nacen de la elección popular y no de la designación central. Ésta es una descentralización horizontal. En cambio, la descentralización administrativa o por servicios -llamada también *desconcentración*- simplemente delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos. Lo hace por motivos de eficiencia administrativa. Se trata de descongestionar el trabajo de los entes centrales en favor de los descentralizados, pero sin que éstos queden desligados de los vínculos jerárquicos que mantienen con el gobierno central. Esta clase de autonomía, que se funda en una descentralización vertical, no afecta a la estructura unitaria del Estado.

Por tanto, es perfectamente factible combinar la centralización política con la descentralización administrativa. Cada país debe optar por el sistema que mejor convenga a sus realidades. (→ *centralismo*, → *Estado federal*, → *Estado unitario*, → *federalismo*, → *unitarismo*)”

<sup>22</sup> Fondo de Cultura Económica. México. Segunda edición, corregida y aumentada. 1998. páginas 57 y 58.

Destacamos que el desarrollo que hace el Dr. Borja de la descentralización no va totalmente de la mano con la definición de descentralización que provee nuestra Ley de la materia, la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.

El "Diccionario de la Lengua Española" en su Vigésima Primera Edición<sup>23</sup>, conceptualiza a la *autonomía*, así: "Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política". En la tercera acepción consigna: "Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios"<sup>24</sup>.

Nótese entonces que en un sentido general la autonomía comprende: a) Un régimen interno e intereses propios o privados<sup>25</sup>; b) Normas; c) Órganos de gobierno propios. La sustancia, pues, de la autonomía, en el ámbito que nos corresponde destacar, la delimita el Diccionario de la Lengua Española.

La Dra. Ana María de la Vega de Díaz Ricci, en su tesis doctoral titulada "LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EL BLOQUE CONSTITUCIONAL LOCAL"<sup>26</sup> refiere lo siguiente sobre autonomía:

"La 'autonomía' es un concepto con una pluralidad de significados<sup>236</sup> en el ámbito del Derecho Público. Se entiende 'como la facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma,

<sup>23</sup> "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Vigésima Primera Edición. 1992. ESPASA, página 252. Impreso en España. Archivos de imprimir en junio de 1996.

<sup>24</sup> Destacamos que en la Vigésima Segunda Edición del Diccionario de la Lengua Española (2001, ESPASA, página 252), la primera acepción referida no fue incluida.

<sup>25</sup> "Peculiar" significa según el Diccionario de la Lengua Española: "Propio o privativo de cada persona o cosa".

<sup>26</sup> Que constituye un estudio de Derecho argentino, y español, obra publicada por Editorial "CIUDAD ARGENTINA", 2006, en el marco de un relacionamiento entre las Facultades de Derecho de Tucumán y de la Universidad Complutense de Madrid, página 57.

mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas en su seno"<sup>237</sup>. Su raíz histórica alude a la "independencia", sentido que no es reconocido actualmente porque la autonomía se identifica con la descentralización política.

La idea suele pivotar sobre el poder de normación, la legitimidad democrática de las autoridades de un ente autónomo y la ausencia de controles. Así, para Kelsen<sup>238</sup>, equivale a administración democrática, a administración de los ciudadanos por sí mismos o por la corporación por ellos elegida: 'En sentido amplio comprende también la facultad de legislar: una facultad delegada a la corporación autónoma para crear normas jurídicas generales'.

Puede entenderse igualmente como una facultad inherente a algunos entes públicos de organizarse jurídicamente, de darse un 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<sup>239</sup>. La capacidad de dictar su propio Derecho<sup>240</sup> no es absoluta, sino integrada dentro de un orden superior heterónimo, toda vez que la total independencia es incompatible con la autonomía. Sin embargo, 'darse su propio Derecho' no tiene igual significado en los distintos ordenamientos jurídicos. En España puede denotar no sólo la autoconfiguración jurídica de un ente de Derecho Público, sino también la capacidad de las Comunidades Autónomas de mantener el Derecho Foral de naturaleza iusprivatista o de crear Derecho Civil Especial. En la Argentina, en cambio, indica las facultades de autoconfiguración como ente de Derecho Público únicamente, por cuanto el dictado de normas de Derecho Civil, Comercial, Penal, Laboral y Minero está constitucionalmente delegado por las Provincias en el Estado Nacional.

En algunas definiciones, la inclusión del poder para dictar normas se equipara a 'autogobierno'<sup>241</sup>, que abarca las políticas públicas, la dimensión de la administración y los recursos financieros. Tam-

bien suele hablarse de autonomía<sup>22</sup> como la 'aptitud para ser titular de posiciones y relaciones jurídicas propias... una mayor o menor capacidad de autodeterminación y autogestión del ente en la esfera de sus intereses'."

La Carta Europea de Autonomía Local da el siguiente concepto de autonomía:

"Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes"<sup>23</sup>.

En nuestro libro "AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL MUNICIPAL"<sup>24</sup> conceptualizamos a la autonomía municipal como: *"la capacidad jurídica y el atributo que ostentan los municipios para orientar y gobernar, en función de los intereses de la comunidad local y con subordinación al orden jurídico constitucional, a los vecinos del cantón, proveyéndoles de las obras y servicios para la satisfacción de necesidades colectivas; para regular con eficacia la convivencia social, haciendo cumplir las normas jurídicas propias y las exigibles en función de la respetiva relación y materia; para exigir legítimamente el cumplimiento de obligaciones de dar, de hacer y abstentivas por parte de terceros, en función de la materialización del bien común de los habitantes del cantón; y es también la fuerza que exige sobrevivir y progresar con prescindencia de las características de otras gestiones locales y centrales?"*.

La autonomía local es, por lo demás, indudablemente, una garantía institucional constitucional. Vale decir, un atributo inseparable del ente al cual está asignado y un dogma de gestión permanente, legítimamente infranqueable tanto por el legislador encargado de

desarrollar legislación secundaria como por cualquier órgano del poder público.

## c.2 Evolución en las últimas cuatro décadas

### c.2.1 Constitución de 1967

La Constitución Política del Estado Ecuatoriano, publicada en el Registro Oficial 133 del 25 de mayo de 1967 definió respecto de los Consejos Provinciales en el artículo 239, primer párrafo, que "... Estas entidades gozan de autonomía funcional y económica para el cumplimiento de los fines que les son propios. La ley determinará su estructura, integración y funcionamiento, y se encargará de dar eficaz aplicación a dicha autonomía y de propender al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial."

Sobre los Municipios, el artículo 242 expresó:

"Art. 242.- Los Municipios gozan de autonomía funcional y económica para el cumplimiento de los fines que les son propios.

La ley se encargará de dar eficaz aplicación al principio de la autonomía, y propenderá al fortalecimiento y desarrollo de la vida municipal; determinará las atribuciones y deberes de los municipios, y dentro de las normas constitucionales podrá establecer distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada cantón."

Esta Constitución incluye a las Juntas Parroquiales al tratar del Régimen Seccional. Y precisa sobre ellas lo siguiente:

"Art. 243.- En cada parroquia rural habrá una Junta Parroquial, cuyos miembros serán elegidos por votación popular y directa. Estas Juntas vigilarán los servicios públicos parroquiales, determinarán las obras que interesen a la parroquia y controlarán los

<sup>22</sup> Según consta en la página 106 de la obra "La autonomía local: un estudio a través de la Constitución, la Jurisprudencia y el Derecho Comparado", Unión Iberoamericana de Titucionales Municipales, Granada, España, 2002, citada en nuestro libro "AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL MUNICIPAL" Contenido, Evolución, Actualidad, página 56.

<sup>23</sup> Página 53.