

DE LAS AUTONOMIAS REGIONALES

Por: Dr. Galo García Feraud

ANTECEDENTES

La valiosa iniciativa de la Cámara de Comercio de Guayaquil al organizar y desarrollar un Panel sobre las autonomías regionales permitió analizar, entre diversos aspectos que conciernen al tema, el de los antecedentes en España y en el Ecuador.

El profesor doctor Miguel Macías Hurtado, en su magnífica exposición destacó la concurrencia de la alta intelectualidad española desde los años treinta hasta el momento de su promulgación jurídica.

Por mi parte, destacué algunos antecedentes nacionales, sin excluir los que otros pudieran mencionar:

- 1) En la Constitución de 1946, artículo 126, textualmente se dice:

"El Estado garantiza la relativa autonomía de las provincias, de acuerdo con la Ley. Para la distribución de los egresos fiscales en los servicios y obras públicas especiales de las provincias, se tomarán en cuenta sus necesidades, la capacidad productora y la distribución de todas y cada una de ellas. La Ley determinará todo lo relacionado con las provincias, para el cumplimiento de sus fines económicos y administrativos".

Como se aprecia, los Diputados constituyentes de aquella época respondieron a un doble clamor: el reclamo de autonomía de las Provincias superando la inflexibilidad del régimen vertical del gobierno central, y, el de la justa distribución de los ingresos fiscales.

Hacia los años cuarenta, la necesidad de las autonomías, por lo menos funcionales, se dejaba sentir y originaba lo que después sería criticado por la multiplicidad de organismos que habían nacido justamente para corregir los defectos de la ineficiencia de la administración central.

La ansiada autonomía era una respuesta a la lentitud burocrática, a los defectos de la caja común, a la necesidad de separación de recursos y funciones para atender aquello que de otro modo no podría ser medianamente atendido. El debilitamiento del cuerpo central resultaba un mal menor frente a la desatención de muchos sectores del país.

Por otro lado, la justa distribución de los ingresos fiscales, tomando en cuenta las necesidades y la capacidad productora, era y es un imperativo cuya importancia ha ido creciendo al paso de los días. "Las necesidades" de 1946 se convirtieron en la emergencia de nuestros días porque la explosión poblacional, la movilidad social y el crecimiento del suburbio en circunstancias infrahumanas superan toda posibilidad de encontrar salida a base de las soluciones formales en las que parece ahogarse el pensamiento de muchos ecuatorianos.

2) La referida Constitución de 1946 rigió hasta mediados de 1963. Entre esos años, el Dr. Velasco Ibarra, con la influencia que su pensamiento tenía en la vida nacional, en una de sus campañas sostuvo la necesidad de armonizar la "unidad política con la descentralización administrativa". Este último concepto tiene una gran importancia, porque la descentralización implica autonomía. Saca del organismo central una cuota de poder, para que otra unidad territorial y/o administrativa y/o funcional, cumpla su misión con personalidad y gobiernos propios. Esto es diferente que la desconcentración, porque en ésta no hay autonomía sino delegación.

3) La Constituyente del 66-67 retomó el concepto de la justa distribución de los fondos públicos, bajo los mismos parámetros, como así se indica en el art. 246 de la Constitución de mayo de 1967, con un especial agregado: dichos parámetros deben tomarse en cuenta para elaborar el Presupuesto General del Estado.

Estaba claro para los integrantes de la Asamblea Nacional el conflicto que significaba y significa la distribución inequitativa de las rentas nacionales y la necesidad de afrontar las nuevas situaciones explosivas que las concentraciones poblacionales causaban entonces como mayormente causan ahora.

4) Diez años después, al retomar el tema en el texto de la nueva Constitución, se pueden advertir los síntomas de la permanente preocupación

frente a los defectos que acusa el sistema del gobierno unitario y la manera cómo la norma constitucional consagra principios y caminos para encontrar salidas:

a) ordena el principio general del desarrollo armónico de todo el territorio (art. 118);

b) ordena el estímulo de las áreas deprimidas;

c) ordena, como medio, la "distribución de recursos y servicios";

d) ordena, como medios, "la descentralización administrativa y la desconcentración nacional";

e) repite el sistema de régimen seccional autónomo, haciendo énfasis en la distinción, pero admite la posibilidad jurídica y política de establecer DENTRO DEL REGIMEN SECCIONAL AUTONOMO, "distintos regímenes atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de la circunscripción".

5) De los antecedentes expuestos se desprende que el tema de las autonomías regionales late en nuestra tradición constitucional. Las preocupaciones que mueven a pensar en esta alternativa existían en las décadas pasadas pero el tiempo y la incomprensión las han agravado. La poca disposición para que los principios y disposiciones constitucionales se cumplan han profundizado el problema, porque no hay vocación para la "justicia social nacional" (justicia para el desarrollo armónico del país y para atender las necesidades que hacen la emergencia).

PROYECTO DE REFORMA A LA CONSTITUCION •

Art. 117.- El territorio del Estado es indivisible. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación ecuatoriana, patria común e indivisible de todos los ecuatorianos, y reconoce y garantiza el **derecho** a la autonomía de las provincias y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. En consecuencia, para el gobierno de todo el territorio se establece provincias, cantones y parroquias; y además, se permite la erección de "Comunidades Autónomas". La ley determinará los requisitos para tener tales calidades. Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan, ni quitan territorio.

• Proyecto elaborado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Política de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

CUARTA PARTE
DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO EN
COMUNIDADES AUTONOMAS

TITULO PRIMERO: Principios Generales

ARTICULO UNO

I. Dentro del Estado se puede erigir Comunidades Autónomas. Ellas gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

II. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 117 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio.

Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

ARTICULO DOS

I. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 117 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

II. La iniciativa de este proceso autonómico corresponde a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguno de los Concejos cantonales interesados.

La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

III. El Congreso Nacional, mediante ley orgánica, podrá, por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado I.

b) Sustituir la iniciativa de los Concejos Cantonales a que se refiere el apartado II.

ARTICULO TRES

I. El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los consejales de las provincias afectadas y por los congresistas elegidos en ellas, y será elevado al Congreso Nacional para su tramitación como ley.

II. Dentro de los términos de la presente Constitución, los estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

III. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponde a su identidad histórica.

b) La delimitación de su territorio.

c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por el Congreso Nacional, mediante ley orgánica.

ARTICULO CUATRO

I. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.

2. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

3. Las obras y servicios públicos de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

4. Los medios de transporte, y carreteras, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de Comunidad Autónoma.

5. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
6. Lós montes y aprovechamientos forestales.
7. La gestión en materia de protección del medio ambiente.
8. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
9. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
10. Ferias interiores.
11. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos mercados por la política económica nacional.
12. La artesanía.
13. Medios e instalaciones culturales para la Comunidad Autónoma. El fomento de la cultura y de la investigación.
14. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
15. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
16. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
17. Asistencia social.
18. Sanidad e higiene.
19. La vigencia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca la ley orgánica.
20. Las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre los Concejos Cantonales, y en caso sobre los Consejos Provinciales; según la ley de Régimen Municipal, y la Ley de Régimen Provincial.
21. La creación de tributos cuyo hecho generador se actualice en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.

II. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco del siguiente artículo.

ARTICULO CINCO

I. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ecuatorianos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Relaciones internacionales.
4. Defensa y Fuerzas Armadas.
5. Administración de Justicia.
6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal; legislación laboral; legislación civil; legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
7. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
8. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
9. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
10. Hacienda general y deuda del Estado.
11. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.
12. Marina mercante y abanderamiento de buques; y matriculación de aeronaves.
13. Transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
14. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
15. Bases del régimen minero y energético.
16. Normas básicas del régimen de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.
17. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos.
18. Las bases del régimen jurídico de la Administración Pública y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ella; y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

II. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

III. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

ARTICULO SEIS

I. El Congreso Nacional, en materia de competencia estatal, podrá atribuir a todas o alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. En cada ley marco se establecerá la modalidad del control del Congreso nacional sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

II. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de competencia estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

III. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de

estas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde al Congreso Nacional la apreciación de esta necesidad.

ARTICULO SIETE

I. Los Gobernadores de las respectivas provincias dirigirán las actividades que corresponden a la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y las coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.

ARTICULO OCHO

I. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución y otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general del Ecuador, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

II. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

ARTICULO NUEVE

I. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Administración financiera estatal, y a los de solidaridad entre todos los ecuatorianos.

II. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como agentes o delegados del Estado para la liquidación, la recaudación, y la gestión de los recursos tributarios de aquel, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

ARTICULO DIEZ

I. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Las transferencias que le correspondan del Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo al Presupuesto General del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

II. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre-bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

III. Mediante ley orgánica se regulará el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el párrafo I, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

ARTICULO ONCE

I. En el Presupuesto General del estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido, y otras asignaciones que se destinen a mantener un nivel mínimo de eficiencia en la prestación de los servicios públicos de todo el territorio ecuatoriano.

II. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación para realizar las inversiones que se requiera, y cuyos recursos serán distribuidos por el Congreso Nacional entre las Comunidades Autónomas y las provincias, en su caso.

ARTICULO DOCE

I. Las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se determinará sobre las siguientes bases:

- a) La relación entre la población de la Comunidad Autónoma, y el total de la Nación.
 - b) La proporción entre la recaudación del impuesto a la renta en la Comunidad Autónoma, y el total recaudado en el estado; para este efecto no se tomará en cuenta el impuesto a la renta que se derive de la explotación de los recursos energéticos que se consideran patrimonio del estado.
 - c) La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto del Ecuador.
 - d) La relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado.
 - e) La relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos a la Comunidad Autónoma, y los costos por habitante de los mismos para el conjunto del Estado.
- O Una compensación razonable por los efectos nocivos derivados de la explotación de recursos naturales.
- g) **Otros** criterios que se estimen procedentes.

II. El porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado.
- b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.
- c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.
- d) Cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

ARTICULO TRECE

I. Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imposables gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a estas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas.

II. Cuando el Estado transfiera a las Comunidades Autónomas bienes

de dominio público para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen actividades igualmente gravadas con tasas, aquellas y estas se considerarán como tributos propios de las respectivas Comunidades.

ARTICULO CATORCE

I. Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros provenientes de tributos cedidos, o de la participación en la recaudación de los impuestos estatales, no pudiera asegurar un nivel mínimo de eficiencia en la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través del Presupuesto general de Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación.

ARTICULO QUINCE

I. En el momento en que se produzca la erección de una Comunidad Autónoma, desaparece automáticamente todo CONSEJO PROVINCIAL cuya jurisdicción territorial se encuentre totalmente incluida dentro del territorio que corresponda a dicha Comunidad Autónoma; y por lo mismo, todo régimen que está Constitución y las leyes pertinentes atribuyen a dicha institucional seccional, quedará insubsistente para tales provincias.

II. El patrimonio de cada Consejo provincial que desaparezca en razón del párrafo I, pasará a pertenecer a la Comunidad Autónoma respectiva. Así mismo, los derechos y obligaciones que tuviere el Consejo provincial desaparecido, serán asumidos por la Comunidad Autónoma correspondiente.
