



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**Problemática sobre la autonomía financiera en la descentralización respecto de  
los Gobiernos Autónomos Descentralizados.**

**AUTOR:**

**Moya Villota, Mario Alberto**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de Abogado de los  
Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**

**TUTOR:**

**Reynoso de Wright, Maritza Ginette**

**Guayaquil, Ecuador**

**15 de Septiembre del 2017**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

### **CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **MARIO ALBERTO MOYA VILLOTA**, como requerimiento para la obtención del Título de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**.

**TUTOR**

---

**REYNOSO DE WRIGHT, MARITZA GINETTE**

**DIRECTOR DE LA CARRERA**

---

**LYNCH FERNÁNDEZ, MARÍA ISABEL**

**Guayaquil, a los 15 del mes de Septiembre del año 2017**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

## **DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

**Yo, Moya Villota, Mario Alberto**

### **DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación **Problemática sobre la autonomía financiera en la descentralización respecto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados** previo a la obtención del Título de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, a los 15 del mes de Septiembre del año 2017**

**EL AUTOR**

---

**Moya Villota, Mario Alberto**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

## **AUTORIZACIÓN**

**Yo, Moya Villota Mario Alberto**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación **Problemática sobre la autonomía financiera en la descentralización respecto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados** cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 15 del mes de Septiembre del año 2017**

**EL AUTOR:**

---

**Moya Villota, Mario Alberto**

## REPORTE URKUND

The screenshot displays the URKUND interface. On the left, a sidebar lists document details: 'Documento' (Tesis Moya Villota Mario Alberto Maritza REynoso.docx), 'Presentado' (2017-09-10 10:00), 'Presentado por' (maritzareynosodewright@gmail.com), 'Recibido' (maritza.reynoso.ucsg@analysis.urkund.com), and 'Mensaje' (Tesis Mario Moya Maritza Reynoso). The main area shows a progress bar at 0% and a note that 0 sources were found in the document. On the right, a 'Lista de fuentes' panel is visible with a table header: 'Categoría' and 'Enlace/nombre de archivo'. The table contains two entries: 'Fuentes alternativas' and 'La fuente no se usa'. The bottom of the interface features a navigation bar with icons for search, zoom, and navigation, and a warning icon indicating '0 Advertencias'.

f. \_\_\_\_\_

**REYNOSO DE WRIGHT, MARITZA GINETTE**

TUTOR

f. \_\_\_\_\_

**MOYA VILLOTA, MARIO ALBERTO**

AUTOR

## **AGRADECIMIENTO**

De forma especial mi agradecimiento a Dios; por regalarme vida para cumplir este sueño, terminar mi carrera universitaria.

A la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, a su personal, docentes y compañeros de aulas durante este transcurso de mi vida universitaria.

De manera especial al Abogado Daniel Rodríguez Williams y a la Abogada Maritza Reynoso Gaute de Wright; por su apoyo, confianza y paciencia.

## **DEDICATORIA.**

A Dios; por permitirme con cada día de vida poder disfrutar con mis seres queridos y continuar con mi desarrollo académico.

A mi amada madre; Nancy, gracias por tu apoyo cada día, por nunca perder la confianza en mí y por todo tu amor.

A mi querido padre; Mario Eduardo, por ser siempre mi mejor amigo en todo momento, por estar durante esta parte de mi vida a mi lado.

A mi querida hermana; Sayra, por ser mi soporte en los momentos más difíciles a mi lado y respaldarme siempre.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

**MARIA ISABEL, LYNCH FERNÁNDEZ**

DIRECTOR DE CARRERA

f. \_\_\_\_\_

**MARITZA GINETTE, REYNOSO DE WRIGHT**

COORDINADOR DEL ÁREA

f. \_\_\_\_\_

**JOSÉ MIGUEL, VÉLEZ COELLO**

OPONENTE





**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**Facultad:**       **Jurisprudencia**  
**Carrera:**       **Derecho**  
**Periodo:**       **UTE A-2017**  
**Fecha:**         **15/09/2017**

**ACTA DE INFORME FINAL**

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado **“PROBLEMÁTICA SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA EN LA DESCENTRALIZACIÓN RESPECTO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS”** elaborado por el estudiante **MARIO ALBERTO MOYA VILLOTA**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de 10 (DIEZ), lo cual lo califica como **APTO PARA LA SUSTENTACIÓN**.

---

**Ab. Maritza Reynoso Gaute de Wright**

**DOCENTE-TUTOR**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.</b> .....	<b>13</b>
<b>1. LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS ECUATORIANOS Y SU AUTONOMIA FINANCIERA.</b> .....	<b>14</b>
<b>2. IMPLEMENTACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR MEDIANTE NORMA SECUNDARIA.</b> .....	<b>15</b>
<b>3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA.</b> .....	<b>16</b>
<b>3.1 AUTONOMÍA FINANCIERA COMO OBLIGACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN.</b> .....	<b>18</b>
<b>4. BENEFICIOS QUE PERCIBEN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR.</b> .....	<b>20</b>
<b>5. SISTEMA JURÍDICO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.</b> .....	<b>22</b>
<b>6. DEPENDENCIA FINANCIERA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS HACIA EL ESTADO E INCUMPLIMIENTO DE LA NORMA CONSTITUCIONAL.</b> .....	<b>23</b>
<b>7. CONCLUSIONES.</b> .....	<b>27</b>

## **RESUMEN:**

El presente artículo académico tiene como finalidad examinar aspectos relacionados a la descentralización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, específicamente a la problemática que existe con la autonomía financiera y su efectiva aplicación; además de los problemas que aparecen por la dificultad para generar ingresos propios y la falta de control que existe por parte del Estado Central en los diferentes ámbitos, para lo cual se analizará los tributos que benefician a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la potestad tributaria que poseen para reglamentar su aplicación o creación y los conflictos que pueden aparecer si no se respeta la autonomía financiera.

Luego de analizar cada uno de estos puntos concluiremos, que aunque haya mecanismos para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados se desarrollen, de la misma manera hay problemas que no permiten hacerlo, como por ejemplo: poca población, mala estructuración del personal, desconocimiento del alcance de las facultades otorgadas por la ley, etc.

**Palabras claves:** autonomía financiera, gobierno autónomo descentralizado, descentralización, autonomía

## **ABSTRACT**

This academic article aims to examine aspects related to the decentralization of the Decentralized Autonomous Governments, specifically to the problems that exist with the financial autonomy and its effective application; In addition to the problems that arise due to the difficulty to generate own income and the lack of control that exists on the part of the Central State in the different areas, for which will be analyzed the taxes that benefit to the Decentralized Autonomous Governments, the tributary power that they possess To regulate their application or creation and the conflicts that can appear if the financial autonomy is not respected.

After analyzing each of these points, we will conclude that although there are mechanisms for decentralized autonomous governments to develop, there are also problems that do not allow this, such as: small population, poor staff structure, lack of knowledge of the scope of the powers granted by law, etc.

Keywords: financial autonomy, decentralized autonomous government, decentralization, autonomy, tax, decentralized administrative.

## **INTRODUCCIÓN.**

En estos tiempos, al hablar de la descentralización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin lugar a duda es también analizar sobre las diferentes autonomías que la ley otorga a ellos, así como el sistema de gestión que aplican, lo cual trae consigo enfrentarse a grandes problemas administrativos, económicos y políticos, entre ellos la poca población y deficiencia en la generación de recursos propios por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) fortalece lo que conocemos como “autonomía financiera”, el cual es un derecho que poseen los Gobierno Autónomo Descentralizado (GADs) que consiste en la recepción de aquellos recursos que le corresponde del presupuesto general del Estado y dicho derecho debe ser oportuno, automático, directo y sin ningún tipo de condiciones.

La Constitución actual y el COOTAD reconoce la autonomía financiera, también otorga competencias exclusivas dependiendo el nivel de gobierno, así como transferir de forma completa las competencias por parte del Estado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a su vez propone procesos eficientes y novedosos para llevar a cabo la descentralización.

Es importante detallar que en el presente trabajo de titulación expondremos únicamente lo relacionado a autonomía financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin profundizar en la autonomía política y administrativa que se encuentran garantizadas por la constitución de nuestro país y el COOTAD.

Por otra parte, es de suma importancia analizar la autonomía financiera como una exigencia necesaria para que se dé la descentralización, ya que de esta forma las autoridades de los distintos GADs podrán tratar de mejor formar las necesidades que se presenten con la generación de propios recursos y la asignación que por ley les corresponde.

La generación de recursos propios se la realizará mediante la potestad tributaria que se le otorgan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ya que esta, les permite la creación o modificación de los tributos existentes.

## 1. LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS ECUATORIANOS Y SU AUTONOMIA FINANCIERA.

La Autonomía, sin titubeo alguno, es el eje central de toda organización territorial y así mismo, es de difícil conceptualización, ya que en la constitución no menciona en qué consiste, ni determina los criterios de interpretación, lo cual causa desconocimiento de su concepto.

Para tratar de analizar la autonomía, no es suficiente remontarnos a lo etimológico ya que esto emite la noción de autoformación o en diferentes palabras, la capacidad que tiene una persona de dictar normas para su propia regulación. No podemos reducirnos a que la autonomía es sólo esto; para la doctrina la autonomía hace referencia a aquella capacidad que posee una entidad para dirigir y orientar en diferentes ámbitos su comunidad, así mismo capacidad para elegir entre opciones, sean diferentes o divergentes, de aquellas que se acogieron por alguna entidad administrativa superior, ambas interpretaciones que se dan de este concepto no satisfacen por completo.

José Luis Coraggio plantea que: “En nuestros países, los significados de la descentralización y la autonomía no pueden ser similares a los clásicos de la teoría liberal de la democracia, dada la enorme heterogeneidad estructural en lo económico, cultural y étnico. Menos aún donde la cuestión nacional no ha sido cabalmente resuelta y asume la forma de una cuestión regional, y donde la ciudadanía en ese sentido clásico no ha terminado por constituirse”.<sup>1</sup>(Coraggio, 1991)

Para Guillermo Cabanellas la autonomía la entiende como “Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él”.<sup>2</sup>(Cabanellas, 1962,243)

Nuestro país, siguiendo los lineamientos que promulga la constitución y tal como lo explica Jorge Rodríguez Zapata, “está dotado de un *centro único de impulsión política*, que acumula la totalidad de las atribuciones y funciones que corresponden a la persona jurídica estatal y consta de un solo aparato

---

<sup>1</sup> José Luis Coraggio, “Poder local, ¿Poder popular? (1987)”, en: Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIP, CIUDAD, Quito, 1991:147.

<sup>2</sup> Guillermo Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1962:243.

gubernamental, que lleva a cabo todas las funciones del Estado"<sup>3</sup>(Rodríguez Zapata, 1966)

En nuestro país, a partir del 2010, se empezó a utilizar el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, dentro del cual además de múltiples regulaciones y parámetros, fija los parámetros en relación al tema financiero de los GADs, así como su autonomía económica, otorgándole la facultad de generar recursos propios y adjudicando por ley rentas del Estado de acuerdo a su participación.

La autonomía financiera es aquel derecho que poseen y faculta a los gobiernos autónomos descentralizados a recibir las asignaciones que le otorga el Estado correspondiente al Presupuesto General del Estado, a más de participar en los ingresos del Estado, los gobiernos autónomos descentralizados tienen el derecho de gozar de aquellos beneficios de carácter económico de los recursos naturales que no se pueden renovar mediante la generación, industrialización o explotación dentro de sus territorios, tal como lo establece el artículo 274 de la Constitución.

A todo esto se añade por disposición del artículo 189, literal b del COOTAD, en el momento en que un GAD contrae alguna competencia, se debe proceder a la transferencia de recursos con la finalidad de cumplir con la atribución correspondiente. El responsable para realizar la transferencia antes mencionada es el Ministerio de Finanzas, quien determina en la proforma del presupuesto su participación en cada año fiscal, tal como lo determina el artículo 190 del COOTAD.

Al hablar de autonomía financiera, en los GADs también estamos hablando de aquellos ingresos que perciben respecto a ingresos no reembolsables y sin contraprestación, tal y como sucede en los legados y donaciones cuya fuente sea nacional o extranjera, sin diferencia entre entidades privadas o públicas.

## **2. IMPLEMENTACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR MEDIANTE NORMA SECUNDARIA.**

La descentralización en nuestro país no es algo nuevo, aunque su alcance y funcionamiento para muchos aun es desconocido pero indiferente a aquello, la Constitución del 2008 enmarco la necesidad urgente de que se cree una normativa que ayude a que los procesos de descentralización se realicen de forma

---

<sup>3</sup> Rodríguez Zapata, Jorge. Teoría y práctica del derecho constitucional, Tecnos, Madrid, 1966, p. 83.

transparente y correcta, es por esta razón que compilaba lo que establecían aquellas normas que los reglamentaba como la Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica de la Juntas Parroquiales; todas estas normas se derogaron en el momento en que entro en vigencia el COOTAD.

Esta normativa con rango de ley orgánica contendría la organización de los gobiernos autónomos descentralizados en los distintos niveles y también la organización política administrativa, esta norma garantizaba la autonomía política, financiera y administrativa.

Una de las principales problemáticas que enfrenta el COOTAD respecto a los procesos de descentralización y competencias es la falta de conocimiento de su importancia y alcance, otro problema al que se enfrentó el COOTAD fue la falta de socialización del proyecto de ley antes de su aplicación hace varios años y uno de los problemas que sigue teniendo es la falta de interés por parte de las autoridades de ciertos GADs a conocer sus atribuciones, competencias y responsabilidades, por tales razones estos podrían ser las vertientes del problema que presentan respecto a la falta de recursos propios, ya que existen GADs donde solamente dependen de las asignaciones del Estado, por tal razón se visualiza una falta de control y vigilancia para de esta forma poder evitar estos problemas.

### **3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA.**

Acorde al artículo 1, de la Constitución de la República del Ecuador, “El Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”, esta precepto nos lleva a tener en cuenta que la descentralización no puede ser tomada como una mera herramienta que sirva a la administración pública, sino que va más allá, representa el camino hacia un Estado con más igualdad, equitativo, organizado, este enfoque se le quiso dar con la Asamblea constituyente.

La descentralización representa variaciones muy importantes en el Estado y a su vez representa también grandes desafíos que tienen los gobiernos autónomos en los diferentes niveles, por tal razón es de suma importancia tener claro cuáles son sus objetivos y fines, caso contrario solo será un intento fallido de mejora. No es necesario ahondar en el tema para poder conceptualizar que es la



descentralización, el COOTAD la reconoce como aquel traspaso de competencia en todos los ámbitos, económicos, administrativos, políticos, tecnológicos, etc., desde el Estado a los GADs, de esta forma evitando que exista una centralización de poder.

Los diversos procesos de descentralización y atribución de competencias por parte de los GADs deben ir en armonía con los diferentes principios que detalla el COOTAD, los cuales son de subsidiaridad, solidaridad, participación ciudadana y coordinación y corresponsabilidad.

- Subsidiaridad.- Debe prevalecer el respeto en los GADs a las diferentes competencias y niveles de autonomía que existan.

- Solidaridad.- Todos los GADs en sus diferentes niveles de competencia y capacidades trabajen de forma conjunta con la finalidad de alcanzar los fines que tiene la descentralización bajo los principios rectores, la justicia y la equidad. La solidaridad se debe aplicar en forma equitativa respecto a la redistribución de los recursos públicos.

- Participación Ciudadana.- Es una de las facultades que en los últimos años más se desarrolló, a más de ser un principio, es un derecho, el cual faculta a la ciudadanía y la motiva para que exija a sus mandatarios una gran transparencia en las gestiones que realice, rendición de cuentas que abarque sus logros y diferentes aspectos alcanzados en búsqueda del correcto desenvolvimiento de los ciudadanos.

- La coordinación y la corresponsabilidad.- Este principio representa a la exigencia de un trabajo entre los GADs y todos aquellos mecanismos que sirvan para intercambiar información, tecnología, cooperación y cualquier otro recurso que sea necesario para el desarrollo correcto de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus ciudadanos.

(COOTAD, Art 3, literales b, c, d, g)

Para el tratadista Lautaro Ojeda Segovia en su libro Encrucijada y perspectivas de la descentralización del Ecuador las características de la descentralización son las siguientes:

“Gradual. La descentralización no opera por decreto, ni se ejecuta de la noche a la mañana, sino que presupone una transición.

Secuencial. Debe desarrollarse como un proceso cíclico y progresivo en la transferencia de atribuciones, responsabilidades y recursos.

Prudente. Nada podrá atentar más contra los objetivos de la descentralización que avanzar de modo irreflexivo, inaugurar instrumentos poco probados, o reducirlo simplemente a un problema de transferencia de recursos económicos.

Flexible. Que conozca lo heterogéneo pero también lo específico de la vida económica, política y cultural local.

Abierta. A la mayor participación de los ciudadanos y de las organizaciones locales y comunales en las decisiones que les afecta y compete.

Consensual. Entre quienes transfieren las competencias y los receptores, así como entre los distintos actores que integran lo local.”<sup>4</sup> (Ojeda ,1998)

Una vez analizado el tema de los principios que rigen a los GADs y la autonomía financiera que produce la descentralización podemos determinar los niveles que poseen las gestiones financieras y fiscales, así como establecer recomendaciones y sugerir políticas que se deberían aplicar para ejecutarla de forma más eficiente.

### ***3.1 AUTONOMÍA FINANCIERA COMO OBLIGACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN.***

Para que exista la descentralización se exige la autonomía financiera ya que sería incoherente querer que las autoridades de la localidad traten aquellas necesidades de sus ciudadanos sin poseer recursos generados de forma propia para de esta manera cubrir el gasto público.

En el artículo 5 del COOTAD se definen las autonomías que gozan los gobiernos autónomos descentralizados y respecto al tema financiero, nos menciona que los GADs posee dicho derecho ya que el Estado central debe asignar recursos de forma oportuna y sin ningún tipo de condicionamiento más allá de los establecidos en la ley, además el propio ordenamiento jurídico en Ecuador le faculta a poseer la capacidad de administrar los recursos con los que cuentan.

Por otra parte, la Constitución del Ecuador, en su artículo 270 dispone a los gobiernos autónomos descentralizados dos fuentes para poder cumplir sus necesidades de índole financiero, esto es, por medio de la generación de propios recursos y participación de rentas estatales; el artículo 271 de la constitución señala que los gobiernos autónomos descentralizados deben participar de los ingresos permanentes del Estado.

---

<sup>4</sup> OJEDA, Segovia Lautaro, Encrucijada y Perspectivas de la Descentralización en el Ecuador, 1era. Edición, 1998, Ediciones Abya.Yala, pag. 15 y 16.

La distribución de los recursos por parte del Estado se guía en base a los principios estipulados en el artículo 271 de la constitución de nuestro país, los cuales ya los detallamos.

El artículo 272 de la Constitución se encuentran los múltiples criterios que son utilizados para realizar la distribución de recursos a los GADs, entre ellos existe el parámetro que habla sobre la población, su densidad y tamaño ya que mientras más población tenga, mayor serán los recursos otorgados y que demanden, otro factor son las necesidades que no se han cubierto y por lo tanto afectan al tercer criterio, el cual es mejorar los niveles de vida, ya que mientras más necesidades por cumplir tenga un GAD, mayor nivel de importancia y preocupación por parte del Estado Central debe tener.

Además de lo antes mencionado, a los gobiernos autónomos descentralizados se les deben de reconocer los beneficios de carácter económico de aquellos recursos naturales no renovables que como lo menciona el artículo 274 de la constitución y 189, literal C del COOTAD se hayan generado, industrializado o explotado en sus circunscripciones.

A todo lo antes mencionado debemos tener en cuenta lo que dispone los artículos 273 de la Constitución del Ecuador y el artículo 189, literal b, del COOTAD, los cuales expresan que en caso de que los gobiernos autónomos descentralizados se arroguen competencias se debe realizar la transferencia de recursos para poder satisfacer las competencias tomadas.

Los recursos mencionados anteriormente serán transferidos por aquel órgano rector en materia de finanzas públicas, en la actualidad lo es el Ministerio de Finanzas, este es quien debe establecer la participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la partida presupuestaria de cada año fiscal, estas asignaciones según el artículo 190 del COOTAD y 271 de la Constitución del Ecuador deben ser de carácter predecible, oportuna, directa y automática.

Los gobiernos autónomos descentralizados también tienen la facultad de generar sus propios recursos como lo hemos mencionado anteriormente, en el artículo 171 del COOTAD se encuentran los diferentes tipos de recursos financieros, entre ellos aquellos ingresos propios de gestiones realizadas, transferencias, legados y donaciones y también aquellos recursos que provienen de diferentes tipos de financiamiento. Al referirnos a ingresos propios de la gestión hacemos referencia

a venta de servicios y bienes, aquellos que provienen de renta de diferente tipo de inversiones, multas, etc.

Los Gobiernos Autónomos descentralizados poseen otras capacidades que las leyes facultan, como lo es el recibir ingresos sin ningún tipo de contraprestación y que sean de carácter no reembolsable, como por ejemplo las donaciones o los legados, sean nacionales o extranjeras y no hace diferencia si son de entidades privadas o públicas.

#### **4. BENEFICIOS QUE PERCIBEN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR.**

En nuestro país, los gobiernos autónomos descentralizados se benefician de todos aquellos impuestos que se han creado para financiar sus proyectos, necesidades o también en ciertos impuestos que sólo participan en la recaudación de los mismos. Los primeros mencionados anteriormente, tal y como estipula el artículo 490 del COOTAD, nacen o pueden crear sólo para el presupuesto municipal establecido, mientras que aquellos en donde sólo se participa de su recaudación corresponde al mismo presupuesto municipal, pero esta vez como participante del presupuesto estatal.

Así mismo, el artículo 490 de la ley en mención, nos comenta que aquellos impuestos a favor de los municipios pueden tener carácter de generales, esto quiere decir que pueden ser creados para todos los gobiernos autónomos descentralizados del país o solamente para ciertos cuando su objetivo sea el de favorecer o potenciar uno o más GADs.

Acorde al artículo 491 del COOTAD, los impuestos de índole exclusivo financiamiento municipal son:

- a) El impuesto sobre la propiedad urbana;
- b) El impuesto sobre la propiedad rural;
- c) El impuesto de alcabalas;
- d) El impuesto sobre los vehículos;
- e) El impuesto de matrículas y patentes;
- f) El impuesto a los espectáculos públicos;

g) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos;<sup>5</sup>

h) El impuesto al juego; e,

i) El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.

• **Impuesto sobre la propiedad urbana.**

Es un tributo que se lo cancela de forma anual los propietarios de predios , cuya finalidad es de gravar propiedades de tipo inmueble y carácter urbanas, es decir que debe estar dentro del territorio del municipio donde se cancela dicho impuesto y dentro de los límites de las zonas urbanas.

• **Impuesto sobre la propiedad rural**

El impuesto sobre la propiedad rural es una de las vertientes de donde los municipios recaudan ingresos, éste es ordinario y facultado por el ordenamiento jurídico pero para que se grave dicho impuesto a aquellas propiedades ubicadas fuera de los límites de las zonas urbanas, la Asamblea Nacional debe aprobarla previamente-

• **Impuesto de alcabalas**

Este impuesto en la historia fue uno de los más importantes y el que más ingresos generaba para los municipios y así mismo fue uno de los más criticados por gran parte de la población ya que era regresivo y en ciertos casos detenía las diferentes actividades económicas.

• **Impuesto sobre vehículos.**

El impuesto sobre los vehículos es pagado por los propietarios de los automotores, es de carácter progresivo ya que mientras más caro el bien, mucho más es el valor del tributo, tomando como referencia la tabla establecida por la autoridad nacional de tránsito.

(COOTAD, Arts.538 al 542)

• **Impuesto de patentes.**

Es obligación adquirir una patente anual para realizar actividades de carácter comercial, financiera o industrial, la cual debe estar previamente inscrita en los registros de cada municipalidad.

(COOTAD, Arts.546 al 551)

---

<sup>5</sup> (SAMBLEA, 2010)

- **Impuestos a espectáculos públicos.**

Este impuesto se aplica gravando el diez por ciento del precio de entradas vendidas a cualquier tipo de espectáculo público que estén autorizados por las autoridades, aquellos espectáculos en los que únicamente participen artistas nacionales están exentos de este impuesto.

(COOTAD, Arts. 543 al 545)

- **Impuesto al juego.**

Este impuesto fue derogado mediante Consulta Popular en el año 2011.

- **Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales**

Este impuesto recae sobre aquellas personas tanto naturales como jurídicas que posean propiedades o establecimientos que realicen actividades económicas dentro de la jurisdicción municipal de forma permanente y que por ley estén obligadas a llevar registro constante de su contabilidad, dicho impuesto se materializa respecto al activo total del año financiero y calendario anterior, el rango en el que correrá será del primero de enero al último día de diciembre y será cancelado hasta máximo 30 días posterior a la fecha límite que se estableció para declarar el impuesto a la renta.

## **5. SISTEMA JURÍDICO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.**

Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la facultad de carácter tributario para crear contribuciones especiales y tasas, ya que los diferentes tipos de impuestos solamente pueden nacer vía función ejecutiva y por la Asamblea Nacional, tal y como menciona el artículo 301 de la Constitución.

Las tasas y contribuciones especiales se dirigen por aquellos principios que se establecen en los artículos 300 de la Constitución y 172 del COOTAD, estos principios tributarios son los de generalidad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, entre otros.

En los gobiernos autónomos descentralizados, la potestad tributaria se encuentra justificada por aquella relación que los tributos poseen con el financiamiento de las diferentes funciones y las actividades que realizan las autoridades locales, prestaciones de servicios públicos y la ejecución de obras públicas. Para Giuliano Fonrouge, “La tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por una

persona pública y relacionada con la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado”<sup>6</sup>.(Fonrouge, 2001)

La potestad de crear tributos por la vía tradicional constituye excepción al principio de legalidad tributaria. Establece que los tributos solamente se pueden crear mediante instrumento jurídico. Por su parte, la Constitución en el artículo 301 aclara y determina que las contribuciones y tasas especiales serán creadas y reguladas por la ley, todo lo antes mencionado, detalla que la potestad tributaria de los GADs se encuentra supeditada al principio de legalidad, tampoco es arbitraria o absoluta, solamente delimita sus límites en lo que el legislador determina y especifica respecto al tema.

Por su parte, el COOTAD en los artículos 568 y 577 no establece de forma muy profunda aquellos servicios públicos y obras en los que se puede cobrar tasas y algún tipo de contribuciones especiales, además de que reglamenta el mismo COOTAD la creación y forma de cobro de dichos tributos.

La potestad tributaria de los GADs tiene su justificación como exigencia de la autonomía debido a que, no tendría una aplicabilidad completa y correcta si no acogemos el hecho de que los gobiernos tengan la capacidad de establecer sus presupuestos, generar recursos propios y de esta forma lograr financiar por completo el gasto público. La autonomía también es de suma importancia ya que sin una correcta y certera autogestión económica no se podrían cumplir los fines que la normativa entrega a los GADs.

## **6. DEPENDENCIA FINANCIERA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS HACIA EL ESTADO E INCUMPLIMIENTO DE LA NORMA CONSTITUCIONAL.**

En nuestro país las regulaciones de los gobiernos autónomos descentralizados – GADs- en lo que respecta a recursos financieros, le competen al COOTAD, otorgándole una autonomía financiera y con esto, la potestad de generar sus propios recursos de carácter económico, pero para ello, deben respetar los criterios establecidos por el ordenamiento jurídico como lo son el utilizar de forma sostenible y responsable los recursos otorgados con la finalidad de que se alcance el Sumak Kawsay de todos los habitantes y de esta forma manteniendo una economía estable sin perjudicar a ningún GAD.

---

<sup>6</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos. Derecho financiero, 7ª ed., Depalma, Buenos Aires, 2001, t. I, p. 325.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán seguir los lineamientos establecidos en lo que respecta al manejo de recursos públicos, respetando siempre el ordenamiento jurídico que las regule y así mismo debe buscar mecanismos para ejercer la rendición de cuentas a los habitantes sobre la forma en que se están manejando los recursos y en que se invierte, ya que como soberano, es su derecho conocer en que se está invirtiendo.

Por su parte, la Constitución en su artículo 286, expresa el Principio de Sostenibilidad fiscal también llamado “Regla de oro”, así como también determina limitantes para el endeudamiento público, la cual es también una forma de financiarse que usan los gobiernos autónomos descentralizados, utilizada para el desarrollo, pero siempre guardando un equilibrio presupuestario.

Al no contar con lineamientos claros sobre la gestión fiscal, el financiamiento y el endeudamiento de los gobiernos autónomos descentralizados se puede dar problemas como el desfinanciamiento o sobreendeudamiento los cuales afectan a las finanzas públicas.

Con la Constitución del 2008, en el Ecuador incorporamos una variante en lo que respecta a la distribución de los recursos, la cual premia de cierta forma a aquellos gobiernos autónomos descentralizados que generan mayor recursos propios, esto se debe a la intención de querer motivar, más que coaccionar a los GADs a que generen más recursos.

El desafío y a la vez el problema está en la dependencia financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y su problema para generar recursos propios, con la Constitución del 2008 incorporamos el esfuerzo administrativo y fiscal con la finalidad de estimular que los GADs hagan un mayor esfuerzo por manejar sus finanzas correctamente conduciéndolas de forma responsable, transparente y sostenible, asimismo, como motivar a generar más recursos propios con la finalidad de alcanzar el buen vivir de todos sus habitantes.

A lo largo de la historia de nuestro país, los GADs han tenido un nivel de dependencia muy alto respecto a las transferencias por parte del Gobierno Central, pero aquellos Municipios donde el nivel poblacional es bajo, no generan ingresos de forma suficiente para cubrir por lo menos, los sueldos de los funcionarios de sus respectivos municipios. Este problema tiene como vertiente a la mala y baja gestión para generar recursos propios y en ciertos casos a malas estructuras de personal.



Para Fernanda Maldonado, escritora de la Revista Corriente Alterna, los GADs deben poseer la competencia para la generación de recursos financieros propios y para que suceda esto, es necesario que las políticas fiscales que se adopten impliquen la exigencia de gobiernos autónomos y descentralizados.

“Los gobiernos locales deben ser capaces de formular sus agendas de desarrollo local en el marco de sus competencias, y deben potenciar su capacidad de generación de recursos. La política fiscal local es fundamental para lograr mayor autonomía y sostenibilidad de los programas claves para garantizar los derechos de la ciudadanía.

Las políticas tributarias constituyen un aspecto principal hacia la profundización de la descentralización –por ejemplo, hay modelos interesantes en otros países en los que se comparte incluso el impuesto a la renta entre el gobierno central y las comunidades autónomas-.”<sup>7</sup>(Maldonado, 2012)

En materia financiera existe una dependencia muy marcada de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto al gobierno central, ya que por las limitaciones que suelen poseer, no logran producir los suficientes recursos que a su vez le permitan desarrollar proyectos o en ciertos casos, hacerse cargo de nuevas competencias que la ley les confiera.

Cuando analizamos cuáles serían los problemas que enfrenta un gobierno en los aspectos tributarios y que con el pasar del tiempo, afectan al cumplimiento de la norma constitucional respecto a la autonomía financiera nos podemos dar cuenta que en gran parte estos problemas los podrían solucionar los propios gobiernos descentralizados.

De los nueve impuestos que se encuentran en el artículo 491 del COOTAD, sólo uno de ellos, el impuesto 1.5 por mil sobre activos totales, no tiene como requisito un acto normativo de carácter seccional, a excepción de Guayaquil y Quito es decir, de una ordenanza para que su aplicación sea completa y correcta, por lo cual se exige de cierta forma a cada gobierno trabajar en la creación de ordenanzas que hagan más eficaz el cobro de dichos impuestos.

Visualizando la forma en que ciertos municipios pequeños y medianos manejan su forma de administración y sus políticas tributarias podemos darnos cuenta la gran problemática que existe ya que, muchos poseen limitaciones y marcadas

---

<sup>7</sup> Maldonado, Fernanda, Revista Corriente Alterna, La Descentralización también se mantiene en lo local, febrero 2012

diferencias que existen entre ellos aun siendo del mismo nivel, la problemática de la baja población con la que cuentan ciertos municipios es actual, debido a que existen cantones donde poseen 6,000 habitantes o menos aproximadamente, limitando su capacidad para promover procesos mediante la potestad que le otorga la Constitución, como lo son el transporte público, la educación, sueldos, etc.

La autonomía política es aquella capacidad que cada GAD posee para llevar a cabo procesos y formas de desarrollo, esta capacidad es también la posibilidad que posee el GAD para asumir una determinada competencia, siendo el principal reto, enfrentar la autonomía que se le otorga. A lo largo del tiempo se ha hecho casi nada por fortalecer su parte financiera o institucional, es por esto que los GADs con poca población y control sufren inconvenientes.

El proceso de descentralización está basado en criterios como el principio de coordinación, el cual busca que se trabaje de forma común con la finalidad de generar normas concurrentes, gestionar correctamente las competencias y uso efectivo de sus recursos, por ende, supone un gran reto para los GADs trabajar en conjunto dejando a un lado los individualismos para así llegar a una correcta forma de traspaso de competencias.

La dependencia por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto a las asignaciones que le hace el Estado son grandes, ya que como lo hemos analizado anteriormente no cuentan con la capacidad o el conocimiento para utilizar las capacidades que el mismo COOTAD otorga para generar recursos propios y de esta forma poder cubrir necesidades, esto llevaría a un desarrollo ya que no ocuparían todas las asignaciones que el Estado le otorga, en los momentos actuales se está incumpliendo la normativa constitucional y esto no debe pasar.

## **7. CONCLUSIONES.**

En referencia al análisis realizado previamente, concluimos que, pese a que la Constitución y el COOTAD reconozcan y precautele el proceso de descentralización en los GADs (Gobiernos Autónomos Descentralizados), estos no tienen el desenvolvimiento adecuado , debido a varios factores tales como una verdadera atomía financiera , política y administrativa , estos errores en los cuales incurren los GADs afectan a la descentralización, la cual pierde efectividad por la priorización de intereses de un sector los cuales no son los ordinarios .

La legislación ecuatoriana reconoce la autonomía financiera y otorga a los GADs la capacidad para generar sus propios recursos mediante los tributos permitiendo crear o modificar tasas y contribuciones especiales, los mismos poseen la capacidad de ejecutar procesos de descentralización financiera con responsabilidad , transparencia y probidad ,esta figura busca mejorar la gestión a realizar y desarrollar puesto que este proceso no puede ser aplicado de forma improvisada o buscando cumplir de manera parcial con lo que estipula la normativa ecuatoriana .

Por consiguiente considero que es necesario la aplicación de políticas públicas más efectivas , las cuales ejerzan presión en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Así también se necesita la readecuación e innovación de las instituciones pertinentes las cuales deberán cumplir a cabalidad con sus funciones ,puesto que los GADs se enfrentaran a estos y muchos más desafíos .

## **BIBLIOGRAFIA**

Barrera Guarderas, A. (2007). Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador. Quito: Flacso/Semplades.

Castillo Vivanco, J. (2008). Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional. Loja: Ilus.

Donoso, P. (2000). Propuestas de descentralización y elementos de análisis, Cuadernos de descentralización. Quito: CORDES.

Guzmán, M. (2010). Realidad nacional, descentralización y autonomías. Ecuador: CORDES.

Trujillo, J. (1994). Teoría del Estado en el Ecuador (47). Quito: Editora Nacional

Fonrouge, G. (2001) Derecho financiero, 7ª ed (p. 325). Buenos Aires: Depalma

Constitución de la República del Ecuador (2008). Asamblea Nacional  
Constituyente, Montecristi, Ecuador, 20 de Octubre del 2008

Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización (2010).  
Quito, Ecuador, 19 de Octubre del 2010.

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **MOYA VILLOTA MARIO ALBERTO**, con C.C: # 120556740-5 autor del trabajo de titulación: **Problemática sobre la autonomía financiera en la descentralización respecto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados** previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 15 de septiembre del 2017

f. \_\_\_\_\_

Nombre: **MOYA VILLOTA, MARIO ALBERTO**

**C.C:1205567405**

**REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

**FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN**

<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	Problemática sobre la autonomía financiera en la descentralización respecto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados		
<b>AUTOR(ES)</b>	Mario Alberto, Moya Villota		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Maritza Ginette, Reynoso de Wright		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas.		
<b>CARRERA:</b>	Derecho		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	15 de septiembre de 2017	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	30
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Municipal, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo.		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Autonomía financiera, gobierno autónomo descentralizado, descentralización, autonomía, descentralización administrativa, tributo.		
<b>RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):</b>			
<p>El presente artículo académico tiene como finalidad examinar aspectos relacionados a la descentralización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, específicamente a la problemática que existe con la autonomía financiera y su efectiva aplicación; además de los problemas que aparecen por la dificultad para generar ingresos propios y la falta de control que existe por parte del Estado Central en los diferentes ámbitos, para lo cual se analizará los tributos que benefician a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la potestad tributaria que poseen para reglamentar su aplicación o creación y los conflictos que pueden aparecer si no se respeta la autonomía financiera.</p> <p>Luego de analizar cada uno de estos puntos concluiremos, que aunque haya mecanismos para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados se desarrollen, de la misma manera hay problemas que no permiten hacerlo, como por ejemplo: poca población, mala estructuración del personal, desconocimiento del alcance de las facultades otorgadas por la ley, etc.</p>			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593999199509	<b>E-mail:</b> mario_122008@hotmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre:</b> Reynoso de Wright, Ginette Maritza		
	<b>Teléfono:</b> +593-9-94602774		
	<b>E-mail:</b> maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			