



UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE QUEVEDO

FACULTAD DE DERECHO

CARRERA CIENCIAS JURIDICAS

TESIS DE GRADO

**TESIS PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE
LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL**

ECUADOR

TEMA:

**LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS
PROVINCIALES Y LA CAPACIDAD JURÍDICA PARA RECAUDAR LOS
PREDIOS RÚSTICOS**

AUTORA:

WENDY ESTEFANÍA RIERA CEDEÑO

DIRECTOR DE TESIS

AB. ELICEO RAMÍREZ CHÁVEZ, MSC

QUEVEDO – LOS RÍOS - ECUADOR

2015



UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE QUEVEDO

FACULTAD DE DERECHO

CARRERA DE CIENCIAS JURÍDICAS

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

Presentado a la Vicerrectora Académica Encargada de la Facultad de Derecho como requisito previo a la obtención del título de Abogada de Los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador

Aprobado por:

**AB. EDISON FUENTES YÁÑEZ MSc.
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE TESIS**

**AB. AGUSTÍN CAMPUZANO PALMA MSc.
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE TESIS**

**AB. VÍCTOR GUEVARA VITERI
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE TESIS**

QUEVEDO – LOS RÍOS - ECUADOR

AÑO 2015

INFORME DEL DIRECTOR

Abg. Eliceo Ramírez Chávez, Director de Tesis, certifico: Que la señorita **Wendy Estefanía Riera Cedeño**, Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo, ha realizado la investigación titulada **“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales Y La Capacidad Jurídica Para Recaudar Los Predios Rústicos”**, bajo mi dirección, habiendo cumplido a cabalidad con la disposición reglamentaria establecida para el efecto.

Quevedo 2015

Ab. Eliceo Ramírez Chávez
DIRECTOR DE TESIS

DEDICATORIA

Primeramente dedico a nuestro señor Jesús, el cual me ha dado la fortaleza para llegar a cumplir esta meta muy importante en mi vida.

A la Universidad, por permitirme ser parte de ella.

A cada uno de los miembros de la Facultad de Derecho, por los conocimientos adquiridos.

A mi tutor de Tesis Abogado Eliceo Ramírez Chávez, por esa inmensa paciencia y enseñanzas que tuvo durante la realización de esta tesis.

A mi señora madre, Bety Antonia Cedeño Acosta, por ser esa mujer luchadora y aguerrida, que jamás se ha dado por vencida. Gracias por sus sabios consejos, por cuidar de mí cuando lo he necesitado. A ella que fue la pieza principal para que yo iniciara los estudios universitarios y sea una profesional.

A mi padre, Milton Joffre Riera Montiel, que por sus esfuerzo ayudó a que estudiara, por brindarme su apoyo, quererme y protegerme, aunque ya no esté físicamente, su espíritu siempre vivirá en mi corazón.

A mis hermanos, Milton Joffre y Joffre Antonio que son mi razón de luchar día a día, mi alegría y mi fuerza por superarme.

A cada una de esas personas que de una u otra forma supieron brindar su granito de arena durante la etapa de estudios.

Gracias por creer en mí en.

AUTORIA

A través de la presente facilito con mi firma al final de este escrito, la autoría del Proyecto de Investigación Jurídica, cuyo tema es: **“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales Y La Capacidad Jurídica Para Recaudar Los Predios Rústicos”** Presentada ante la Facultad de Derecho de la Universidad Técnica Estatal Quevedo, para que sea evaluada con el fin de obtener el Título de Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.

Atentamente,

Wendy Estefanía Riera Cedeño

C.C. 0928340504

AUTORIZACIÓN DE LA AUTORIA INTELECTUAL

Yo, Wendy Estefanía Riera Cedeño en calidad de autora del trabajo de investigación o tesis realizada sobre el tema **“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales Y La Capacidad Jurídica Para Recaudar Los Predios Rústicos”**, por la presente autorizo a la UNIVERSIDAD TECNICA ESTATAL DE QUEVEDO, hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de los que contienen esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autora me corresponden, con excepción en la presente autorización seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5,6,8,19 y demás pertenecientes a la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento, en concordancia, con el Art. 144 de la Ley de educación Superior.

Quevedo, 2015.

Wendy Estefanía Riera Cedeño

C.C. 092834050-4

INDICE

Contenido	
INFORME DEL DIRECTOR.....	iii
DEDICATORIA	iv
AUTORIA.....	v
AUTORIZACIÓN DE LA AUTORIA INTELECTUAL	vi
INDICE DE CUADRO.	xi
RESUMEN EJECUTIVO	1
ABSTRATT	2
CAPÍTULO I.....	3
EL PROBLEMA.....	3
1.1 Introducción.....	4
1.2 Problematización.....	6
1.2.1 Formulación del Problema	7
1.2.2 Delimitación del Problema	7
1.2.3 Justificación	8
1.3 Objetivos	10
1.3.1 Objetivo General.	10
1.3.2 Objetivos Específicos.....	10
1.4 Hipótesis	11
1.5 Variables	11
1.5.1 Variable Independiente.	11
1.5.2 Variable Dependiente.....	11
1.6 Recursos.....	11
1.6.2 Materiales	11

1.6.3	Presupuesto.....	12
CAPÍTULO II		13
MARCO TEÓRICO		13
2.1.	Antecedentes De La Investigación.....	14
2.1.1.1.	La teoría del órgano.	14
2.1.1.3.	Antecedentes de la centralización y la descentralización del Estado.	17
2.1.2.2	Las competencias establecidas en la Constitución y en el COOTAD.....	26
2.1.3.1	Competencias de ejecución.	30
2.1.4	Descentración y Autonomía.	31
2.1.5	Autonomía Municipal:.....	37
2.1.6.2	Responsabilidades de los gobiernos locales.	46
2.1.6.3	El Sistema Nacional de Competencias.	46
2.1.6.4	Competencias de gobierno provinciales.	47
2.1.6.5	Competencias de gobiernos municipales.....	47
2.1.7.	Impuesto	48
2.1.7.1	Rural	49
2.2	Jurisprudencia.....	55
2.2.4.	Derecho comparado.....	91
CAPITULO III		96
METODOLOGIA.		96
3.1.	Determinación de los métodos a utilizar.	97
3.1.1.	Método analítico.....	97
3.1.2.	Método sintético	97
3.1.3.	Método deductivo.....	97

3.1.4.	Método inductivo	97
3.1.5.	Método histórico.....	98
3.1.5.	Método lógico.....	98
3.1.6.	Método dialéctico	98
3.1.7.	Método comparativo.....	98
3.2.	Diseño de la Investigación.	98
3.2.1.	De campo:.....	98
3.2.2.	Descriptiva:	98
3.2.3.	Bibliográfica:	98
3.3.	Población y Muestra.....	98
3.3.1	Población:	99
3.4.	Técnicas e Instrumentos de la Investigación.	99
3.4.1	Encuesta.	99
3.4.2	Entrevista.	99
3.5.	Validez y Confiabilidad de los Instrumentos.....	99
3.6.	Resultados esperados.	99
CAPÍTULO IV.....		100
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS EN RELACIÓN CON LA HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.		100
4.1.	Análisis e Interpretación de Gráficos y Resultados.	101
4.1.1.	Encuesta a Moradores del sector el delirio de Vines.....	101
4.1.3	Entrevistas	106
4.2.	Comprobación de la hipótesis.....	107
4.3.	Reporte de la Investigación.....	107

CAPITULO V.....	109
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	109
5.1. Conclusiones.....	110
5.2 Recomendaciones.....	111
 CAPÍTULO VI.....	 112
LA PROPUESTA.....	112
6.1. Título I.....	113
6.2. Antecedentes.....	113
6.3. Justificación.....	113
6.4. Síntesis del Diagnóstico.....	114
6.5. Objetivos.....	115
6.5.1. General.....	115
6.5.2. Especifico.....	115
6.6. Descripción de la Propuesta.....	116
6.7. Beneficiarios.....	117
6.8. Impacto Social.....	118
BIBLIOGRAFIA.....	119
ANEXOS	

INDICE DE CUADRO.

1. Impuestos deben pagarse en la prefectura	100
2. Los alcaldes se preocupan por la zona rural	101
3. Considera importante la aplicación de la reforma	102
4. La constitución garantiza el buen vivir	103
5. La reforma del COOTAD es que se cancelen los predios rurales al GADP	104

ÍNDICE DE GRÀFICOS.

1. ¿Considera que los impuestos se cancelen en las prefecturas?	100
2. ¿Los alcaldes se preocupan por la zona rural?	101
3. ¿Considera importante la aplicación de la reforma?	102
4. ¿La constitución garantiza el buen vivir?	103
5. ¿La reforma del COOTAD es que se cancelen los predios rurales al GAD	104

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo de Investigación, pretende argumentar y plantear la necesidad de una reforma a la Ley, para que los gobiernos Provinciales obtengan la competencia y sean quienes recauden los Impuestos por concepto de predios rurales y no los GAD Municipales como lo realizan hasta el día de hoy.

Esta Investigación jurídica está estructurada en los siguientes capítulos:

En el primer capítulo, trata la parte principal para el conocimiento del problema, y para el efecto fue necesario plantear la hipótesis de investigación.

El segundo capítulo, hace referencia al marco teórico, en los aspectos histórico, doctrinario y jurídico.

El tercer capítulo, describe la metodología utilizada en la investigación que nos ocupa; los métodos aplicados, los tipos de investigación, la población, las muestras las técnicas e instrumentos utilizados en la recolección de datos.

El cuarto capítulo, se comprueba la hipótesis a través de los resultados de la investigación obtenidos mediante entrevistas a autoridades competentes en la Ciudad de Vines, además de las encuestas realizadas a los abogados en libre ejercicio profesional.

El quinto capítulo, describe las conclusiones y recomendaciones.

Finalmente el sexto capítulo, habla de la propuesta, de los beneficiarios y del impacto social.

ABSTRATT

This research aims to argue and raise the need for a reform of the Act, that the provincial governments are obtaining competition and who collect the tax in respect of rural land and no municipal GAD as made until today.

This legal research is divided into the following chapters:

In the first chapter, is the main part for understanding the problem, and for this purpose it was necessary to hypothesize research.

The second chapter refers to the theoretical framework, historical, doctrinal and legal aspects.

The third chapter describes the methodology used in the investigation at issue; the methods used, the types of research, people, samples of techniques and instruments used in data collection.

The fourth chapter, the hypothesis is tested through the research results obtained through interviews with relevant authorities in the City of Vines, plus surveys of lawyers in free practice.

The fifth chapter describes the conclusions and recommendations.

Finally the sixth chapter discusses the proposal, beneficiaries and social impact.

CAPÍTULO I
EL PROBLEMA

1.1 Introducción.

El problema de la obra pública en los sectores rurales se da a nivel mundial, sobre todo en los países subdesarrollados donde se pone de manifiesto la falta de atención a este sector de la ciudadanía, lo que ha convertido al sector rural en uno de los grupos vulnerables de la sociedad a pesar de ser ellos quienes con su producción contribuyen al desarrollo y la generación de divisas de la sociedad en general.

En nuestro país la falta de obra pública en el sector rural ha generado graves problemas que afectan sobremanera a este estrato de la población, que siempre ha resultado perjudicada en contraste con el sector urbano violándose sus derechos constitucionales y los principios de equidad social.

El origen del problema se da por el gran vacío legal existente en las leyes de la materia (Constitución, El COOTAD, y otras leyes) cuya normativa contenida en ellas contraponiéndose a los principios y garantías constitucionales, tiende a perjudicar al ciudadano que habita en el sector rural, pues el COOTAD exige que se pague los impuestos a la propiedad rural (predios rurales) en las Municipalidades de la jurisdicción, también de la competencia para realizar la obra pública a las Prefecturas Provinciales, quienes al no obtener beneficios para su presupuesto por parte del sector rural, optan por desatender la obra pública en dicho sector, mientras que el dinero recaudado por el sector rural pasa a beneficiar la obra que realizan los Municipios dentro del sector urbano.

El antes mencionado problema pertenece a la rama del Derecho Administrativo, que es quien se encarga del estudio de la organización y funciones de las instituciones del Estado y que a su vez contiene la rama

del Derecho Municipal o local que constituye el estudio sobre el régimen legal de las municipalidades.

Para generar el presupuesto necesario que permita la realización de la obra pública, las Instituciones administrativas del Estado tienen como herramienta básica los tributos que no son más que las obligaciones monetarias establecidas por la Ley, y que se destinan al sostenimiento del gasto público, en especial el destinado a la obra pública por parte del Estado.

El poder tributario es ejercido por el Estado, a través de las normas jurídicas vigentes, cuyo estudio compete al Derecho Tributario o Derecho Fiscal, que es una rama del Derecho Público y que se encuentra inmerso dentro del Derecho Financiero.

El Derecho Tributario comprende el estudio de los principios tributarios constitucionales, las fuentes de las normas, la aplicación temporal y espacial, la interpretación de las normas, la clasificación de los tributos y sus características, los métodos de determinación de las bases tributarias, las infracciones y sanciones tributarias, la exención de la deuda, los procedimientos de recaudación, inspección y revisión de los actos administrativos y el estudio de los órganos de la Administración tributaria.

El problema así planteado amerita una reforma a la legislación vigente que garantice el correcto funcionamiento de las instituciones y gobiernos seccionales para un direccionamiento oportuno de los tributos en obras de vialidad, comunicación, educación, salud y servicios públicos a este importante sector de la sociedad como es el sector rural.

1.2 Problemática.

Durante toda la vida del Ecuador como Estado soberano, se ha contemplado mucha desigualdad entre la obra pública rural y la obra pública urbana, pasando los sectores campesinos de nuestro país a formar parte de los grupos vulnerables de la sociedad.

La razón de ser de esta desigualdad, estriba en los vacíos legales del COOTAD, motivados por los errores cometidos por el legislador al designar las competencias para el **cobro de tributos prediales rurales** que según la Ley le corresponde a los **Municipios** y la **ejecución de obras públicas en los sectores rurales** que les corresponde a las **Prefecturas**.

La presente investigación está orientada a argumentar y demostrar la necesidad de corregir los errores signados en la ley respecto de la competencia para la recaudación tributaria predial rural contemplada en el **Capítulo III – Sección Tercera, Cuarta y Quinta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización** (COOTAD), para de esta manera resarcir en parte los daños causados a la comunidad campesina de nuestra sociedad.

Este problema afecta sobremanera el modo de vida de las comunidades campesinas que se sienten desprotegidos por parte del Estado, pese a ser ellos quienes proporcionan el alimento y las divisas con el producto de sus campos.

Por otra parte, la falta de atención por parte del Estado a las comunidades campesinas, violenta de manera grave sus derechos y garantías contemplados en la Constitución; tales como el Buen vivir, Derechos de

las comunidades, pueblos y nacionalidades; derechos de movilidad; derechos de las personas usuarias y consumidoras, etc.

1.2.1 Formulación del Problema

¿De qué manera la competencia del cobro de impuestos a predios rurales por los GADs Municipales, afecta la competencia que tienen los GADs Provinciales de atender las necesidades del sector rural?

1.2.2 Delimitación del Problema

Objeto de la investigación.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y La capacidad jurídica para recaudar los Predios Rústicos.

Campo de acción: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Lugar: Cantón Vinces, sector rural.

Año: 2015

1.2.3 Justificación

La investigación planteada se justifica por el problema social que se crea a partir de la equivocación manifiesta del legislador en el Capítulo III – Sección Tercera, Cuarta y Quinta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), ante el error de asignar **competencias para el cobro de impuestos** al GAD Municipal y la **competencia para la ejecución de obra pública** al GAD Provincial, lo cual contribuye a ahondar las desigualdades entre habitantes del campo y de la ciudad, quienes se han visto perjudicados sus derechos y violentadas las garantías establecidas en la Constitución y la Ley.

La investigación realizada demuestra en el área rural, que el problema es la mentalidad de quienes se encuentran al frente de los gobiernos seccionales, quienes actúan de manera presta para exigir el cumplimiento de la obligación tributaria y tarda para cumplir sus obligaciones de dar solución a los problemas de la comunidad campesina.

También se puede mencionar la violación a los derechos y garantías de la comunidad campesina de los recintos que se encuentran ubicados en la vía Templanza Mocache entre otros sectores, donde la ejecución de la obra pública, casi nula, cuando son habitantes que contribuyen de su peculio el mantenimiento de la vialidad, a fin poder movilizarse y llevar al mercado su producción agrícola.

Ante esto, existe la necesidad de plantear las respectivas soluciones que contribuyan a la justicia social y al mejoramiento de la calidad de vida de quienes habitan en los sectores rurales de nuestra patria.

Por último, es de gran utilidad esta investigación para los estudiantes de la carrera de Ciencias Jurídicas, ya que permite incrementar nuestro acervo legal y ahondar en el estudio de la Legislación Administrativa.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General.

- Fundamentar jurídicamente la necesidad de contar con una norma que regula el proceso de recaudación de inversión predios rústicos, para garantizar los derechos del buen vivir.

1.3.2 Objetivos Específicos.

- Analizar jurídicamente la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización “COOTAD”, para identificar la incongruencia y de determinar un marco legal predial rural y pertinente.
- Realizar un estudio de derecho comparado entre países hispanos, para conocer el ámbito jurídico e incidir en el mejoramiento de la norma municipal en nuestro país.
- Elaborar una propuesta de reforma al Art. 514 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización “COOTAD”, a fin de que la tributación campesina le corresponda al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial y que tenga la competencia en la ejecución de proyectos rurales.

1.4 Hipótesis

Con la reforma al Art. 514 de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en donde el pago de los tributos prediales rurales los realicen en los GADs provinciales, permitirá a los habitantes del sector rural se les retribuyan sus tributos en obras públicas, para garantizar el principio Constitucional del Buen Vivir.

1.5 Variables

1.5.1 Variable Independiente.

La determinación de una normativa que reforme el Capítulo III – Sección Tercera, Cuarta y Quinta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), donde el pago de los tributos prediales rurales realice en los GAD Provinciales.

1.5.2 Variable Dependiente.

Permitirá a los habitantes del sector rural tengan obras publicas en donde las comunidades, para garantizar el buen vivir.

1.6 Recursos

1.6.1 Humanos.

Autora: Srta. Wendy Estefanía Riera Cedeño

Director de tesis: Ab. Eliceo Ramírez Chávez

1.6.2 Materiales.

- Libros
- Leyes ecuatorianas
- Revistas jurídicas
- Tesis Jurídicas UTEQ
- Documentos escritos
- Copias.

- Computadora
- Cuestionarios de Encuesta

1.6.3 Presupuesto.

<i>Materiales</i>	Cantidad	Valor unitario	Total
<i>Libros</i>	8	20	160
<i>Hojas de Papel</i>	3	4,5	13,5
<i>Bolígrafos</i>	2	0,35	0,7
<i>Cuaderno</i>	1	1,2	1,2
<i>Pendrive</i>	3	15	45
<i>Cd's</i>	7	2	14
<i>Resaltadores</i>	2	0,75	1,5
<i>Carpeta</i>	7	0,75	5,25
<i>Cuestionario de Encuesta</i>	2	5	10
<i>Viáticos</i>	50	10	500
<i>Impresiones</i>	12	25	300
<i>Anillados</i>	10	1,5	15
<i>Empastados de Tesis</i>	2	15	30
			1096,15

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes De La Investigación.

La sumisión de la Administración a la Ley, se realiza en virtud del principio de la legalidad. El principio de legalidad *stricto sensu* se refiere a la llamada “reserva de ley”, según la cual, existen materias específicas, determinadas en la Constitución que pueden regularse solamente por ley formal.

En todo caso, la “legalidad” delimita el campo de acción del poder público, que se manifiesta en la división de poderes a través de las “funciones” y dentro de cada función, las competencias que establecen el margen dentro del cual los órganos se desenvuelven legítimamente.

En la entrada en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización publicado en el Registro Oficial No.303, 19 de Octubre de 2010, deben adecuarse las Ordenanzas Municipales a las disposiciones de la nueva normativa jurídica, toda vez que fue derogada la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Este instrumento jurídico prevé que de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República vigente, se regula la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los GAD Municipales, y por ello es imprescindible actualizar y adaptar la reglamentación Interna Municipal del GADM.

2.2. Fundamentación.

2.2.1. Doctrina.

2.1.1.1. La teoría del órgano.

La competencia, como se verá más adelante, se refiere básicamente a las atribuciones y funciones de órganos y entidades públicas. “Órganos

secundarios son aquellos que se encuentran, con respecto a otro, en relación orgánica y lo representan de una manera inmediata. El órgano primario representado, solo puede exteriorizar su voluntad mediante el órgano secundario, y la voluntad de este debe ser considerada como voluntad inmediata del órgano primario”¹

El concepto fundamental en la discusión sobre descentralizaciones y autonomías es la competencia. La atribución de la competencia solo puede provenir de la Constitución y de la Ley.

Así la descentralización consiste en atribuir a personas jurídicas territoriales o funcionales, competencias de la Administración Pública central, lo que no obsta para que los órganos descentralizados tengan que actuar en cumplimiento estricto de las normas legales de su régimen o creación, en virtud del llamado “principio de especialidad”, además de las normas genéricas de derecho público aplicables a las entidades públicas. Las descentralizaciones están contemplada tanto en la “Ley Suprema cuanto en la Legislación ecuatoriana, pero en todos los casos que en estas normas se hace referencia a “descentralización”, se entiende en el derecho público ecuatoriano que se refiere a la descentralización administrativa” ²

En todo caso, el mayor o menor grado de autonomía administrativa no comporta en absoluto que la entidad respectiva pueda prescindir de las normas específicas y generales que reglan la acción de las personas jurídicas de derecho público.

-
- ¹ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador. Pag 4
 - ² Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2008 Quito Ecuador. Pag 3

2.1.1.2 La descentralización tributaria.

Pero las discusiones sobre descentralización y autonomías en el Ecuador se contraen al tema fiscal exclusivamente. Desde el punto de vista doctrinal esta discusión podría considerarse ociosa, a pesar de gran importancia, puesto que cualquier esquema de descentralizaciones y de autonomías se define por las asignaciones de competencias y por las atribuciones de ejecución de la normativa jurídica nacional. “En cambio, en la cuestión de rentas, existen Estados unitarios donde un alto porcentaje de las rentas se transfieren a las instancias locales, o donde se recaudan los tributos nacionales en el nivel local y se transfieren posteriormente al Gobierno central, sin que cualquiera de estos esquemas prejuzgues sobre la atribución y ejecución de las competencias respectivas”³

La mayor parte de las “argumentaciones contra las autonomías consisten en diseñar metodologías variadas para medir los ingresos tributarios provinciales”⁴ En los principales estudios realizados en este contexto se define la “autonomía” como la posibilidad de “autofinanciamiento” y retención de la totalidad de las rentas generadas en cada provincia. Por supuesto que esto es equivocado. Por su parte, se define como “autofinanciamiento”: que el monto de recaudación tributaria provincial sea superior a la cantidad de fondos que recibe del Gobierno Central.

Cuando se cree que en los cuadros de la Contraloría que llevan el título de “Recaudaciones Por Provincias”, se está dando el aporte real de ellas para el Presupuesto de Operación del Estado, tampoco se polemiza al

³ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2008 Quito Ecuador. Pag 5

⁴ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2008 Quito Ecuador. Pag 5

advertir que esos cuadros no contienen otra cosa que los ingresos de Caja que se han efectuado en un lugar, y no el sacrificio tributario de los habitantes de cada Provincia. El propósito de este trabajo se limita, pues, a "efectuar una adecuada distribución de esas cifras básicas o primarias de los indicados cuadros, de acuerdo con el sacrificio tributario en cada Provincia". ⁵

2.1.1.3. Antecedentes de la centralización y la descentralización del Estado.

La centralización administrativa ecuatoriana recién se alcanzó en forma incompleta a mediados de los años setenta. "Tal vez motivo, el debate sobre la modernización que se inicia a comienzos de los años noventa, postergo el planteamiento legislativo de una descentralización administrativa y de una autonomía política para el cuatrienio 1997-2000"⁶. Las leyes de distribución del 15% y descentralización se dictaron en 1997, sin que se hayan aplicado mayormente hasta la fecha. Esta última ley no fue reglamentada y recién a fines de 2000 el Ejecutivo dispone la elaboración administrativa y menos aún descentralización política, es principalmente fiscalista. Así mismo, se incorporan en reforma y codificación constitucional de 1998 referencias variadas a la descentralización.

La descentralización es una herramienta, utilizada especialmente en los estados unitarios, como mecanismos que procurar la transferencia del poder público desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno (seccionales o autónomos), para acercar la toma de decisiones a la gente. Tiene como propósitos primordiales: mejorar la gestión de

⁵ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2008 Quito Ecuador. Pag 7

⁶ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2008 Quito Ecuador. Pag 19

servicios y actividades públicas, redistribuir la riqueza en el territorio, impulsar el desarrollo territorial, fortalecer la institucionalidad local y nacional, promover la participación social y optimizar la representación política.

"En el Ecuador, hace más de una década, en 1993, se introdujo el tema en la normativa secundaria, en la Ley de Modernización del Estado, entregando al Consejo Nacional de Modernización del Estado". ⁷

Cuatro años más tarde, en 1997, con la expedición de la Ley de Descentralización y Participación Social, se intentó profundizar el proceso mediante el establecimiento de principios, requisitos, definición de competencias a ser descentralizadas por niveles de gobierno (provincial y municipal).

"Una medida del interés mostrado por la clase política gobernante de esa época en el proceso, se visualiza con la tardía reglamentación de la Ley, a cuatro años de su expedición, pese a que, de por medio, el tema se consolidó con la expedición de las reformas constitucionales"⁸

Con estos antecedentes normativos, la descentralización en el año 2001, de la mano de la expedición del Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social, toma un ritmo diferente al mostrado hasta ese entonces, y se ubica en el escenario público nacional como una estrategia para frenar la corriente autonomista manifestada en cinco consultas populares provinciales, auspíales desde los consejos provinciales con miras a "adoptar un régimen autonómico y que tuvo su

⁷ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2009- Quito Ecuador. Pag 47

⁸ FELIX S. PILAY TOALA: Modelo de Gestión para los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador hacia una efectiva Participación Ciudadana. DreamsMagnet LLC 2013 pag 14

principal manifestación en el Proyecto de Ley de Autonomías Provinciales".⁹

La descentralización en su acepción más amplia es la transferencia de competencias desde el nivel central de gobierno hacia otros niveles subnacionales. También es entendida como la "transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos"¹⁰

2.1.1.4 La centralización en la historia política.

Históricamente la formación del Estado moderno requirió de un centralismo fuerte para conseguir su unión y consolidación y, cuando estas se han logrado, evitar su desintegración.

La centralización francesa fue en sus tiempos una buena cosa; en la época de penuria. Ya sabemos que cuando la cantidad total de bienes producidos es inmutable, el único medio de que una persona o una colectividad mejore su suerte es dominar, hacer la guerra, anexionarse esclavos o territorios. "En el seno de la penuria solo el acceso a la potencia abre las puertas de la abundancia, la guerra es entonces productiva"¹¹.

El último impulso a la centralización surgió a mediados del siglo XX: "Esta creencia en el Estado centralizado se reforzó por los avances espectaculares durante la década de los 50 y de los 60 de economías que

⁹ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2009- Quito Ecuador. Pag 48

¹⁰ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2009- Quito Ecuador. Pag 50

¹¹ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2008 Quito Ecuador. Pag 20, 21

se manejaron conforme los esquemas Keynesianos o Leninistas”¹². Paralelamente a esta tendencia, se encuentra un fortalecimiento de los Municipios, que desde temprano reaccionan contra las intromisiones de la realcía y consiguen de los monarcas que se comprometan a mantener su libertad: que el debate ecuatoriano sobre la descentralización se ha repetido sin mayor sustento histórico que el dominio español sobre las colonias y particularmente sobre la Audiencia de Quito se caracteriza por un fuerte centralismo.

2.1.1.5 Concepto de competencia.-

La competencia es el conjunto de funciones que un agente puede ejercer legítimamente. Así, el concepto de “competencia” da la medida de las actividades que corresponden a cada órgano administrativo de acuerdo al ordenamiento jurídico. La competencia resulta la aptitud legal de obrar del órgano administrativo. "Las competencias de las instituciones públicas vienen a ser los límites dentro de los cuales han de moverse las personas jurídicas públicas y los órganos administrativos. Toda atribución de competencia representa al mismo tiempo una autorización y una limitación".¹³

El COOTAD define las competencias como las “capacidades de acción de un nivel de gobierno en el sector. Se ejercen a través de facultades”. El Estado crea las competencias en ejercicio de su potestad pública. "Según García de Enterría, las potestades consisten en la posibilidad de producir

¹² Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2008 Quito Ecuador. Pag 21

¹³ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 7

efectos jurídicos y su clasificación más importante distingue las innovativas y las conservativas"¹⁴.

Esta provisión tiene sus excepciones en las instancias en que la misma Constitución y un par de leyes delegan la facultad de atribuir competencias; la función, dice Garrido Falla, no es sino la consideración de la potestad desde el punto de vista de las atribuciones de un órgano administrativo, con lo que concuerda Cassagne, según el cual la función es, pues, actividad estatal genérica considerada. Los términos facultad y responsabilidad (así como deber) son calificaciones de la competencia y se les debe otorgar el significado corriente que tienen en el diccionario la distribución de competencias no se hace siempre sobre materias, sino también sobre funciones, cualquier comunicación y que, por si fuera poco, una materia es desplazable no solo territorialmente, sino también sectorialmente, por lo que en el primer caso ha de entrar a jugar necesariamente el criterio del interés.

“Los criterios fundamentales de distribución de la competencia son tres: el **jerárquico**, el **territorial** y el **material**, lo que da origen a otras tantas clases de competencias denominadas de igual forma” ¹⁵

Sobre este mismo asunto, REAL dice que las funciones institucionales son el conjunto de actividades que basadas en una norma jurídica, deben ser ejecutadas por un órgano jurídico-institucional determinado, como son la formulación de disposiciones y actos administrativos, la planificación, la programación, la ejecución de proyectos, la supervisión central. El COOTAD determina su propia designación de elementos de la

¹⁴ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 9

¹⁵ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 13

competencia, calificadas como facultades. Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Así, la esencia de la descentralización administrativa es la asignación de competencias del Estado o del Gobierno central a otras personas jurídicas de derecho público. Todos los casos de descentralización consisten en la atribución de competencias determinadas a una persona jurídica diferente que el Estado mismo.

2.1.1.6 La centralización del Estado.

La centralización administrativa ecuatoriana recién se alcanzó en forma incompleta a mediados de los años setenta. Tal vez por ese motivo, el debate sobre la modernización que se inicia a comienzos de los años noventa, postergó el planteamiento legislativo de una descentralización administrativa y de una autonomía política; “las leyes de distribución del 15% y descentralización se dictaron en 1997, sin que se hayan aplicado mayormente hasta la fecha”¹⁶

Esta última ley no fue reglamentada y recién a fines de 2000 el Ejecutivo dispone la elaboración del proyecto de reglamento. Por otra parte, su enfoque más que de descentralización administrativa y menos aún descentralización política, es principalmente fiscalista. Asimismo, se incorporan en la reforma y codificación constitucional de 1998 referencias variadas a la descentralización.

¹⁶ GABRIELA CORDOVA: Finanzas Públicas para gobiernos autónomos descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones Quito Ecuador 2011. Pag 28

2.1.1.7 Competencia de los funcionarios públicos.

La Ley de Modernización afirma que los funcionarios públicos son plenamente competentes para ejercer todas aquellas acciones que son compatibles con la naturaleza y fines del respectivo órgano o entidad administrativa que dirigen o representan y diligencias razonablemente necesarios en los tramites no reglados de la Administración Pública; “En caso de no existir una norma legal reglamentaria adecuada- una norma administrativa de un nivel inferior al Decreto Ejecutivo no sería suficiente, en vista de la potestad del Ejecutivo para regular la buena marcha de la Administración”¹⁷. Además, tampoco podría alegarse inexistencia de norma expresa para denegar un trámite, en vista del derecho constitucional de elevar peticiones a las autoridades.

2.1.1.8 El ejercicio de la competencia.

“La demora o el no ejercicio inexcusable de la competencia constituyen faltas reprimibles, según su gravedad, con las sanciones previstas en el estatuto del empleado público u otras normas especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil, penal o política en que incurriere el agente”.¹⁸

Según la norma constitucional ecuatoriana, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley.

¹⁷ Dr. COLON BUSTAMANTE FUENTES.- Nuevo Estado Constitucional de Derecho y Justicia: Editorial Jurídica del Ecuador 2012 Quito Ecuador. Pag 15

¹⁸ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 17

2.1.1.9 La asignación de la competencia.

La Constitución atribuye al Presidente de la República "la competencia para "expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control" de la administración pública"¹⁹, sobre la competencia referidas líneas anteriores y lo definido es que los funcionarios públicos son plenamente competentes para ejercer todas acciones que son compatibles con la naturaleza y fines del respectivo órgano o entidad administrativa que dirigen o representan.

"Si alguna norma atribuye competencia a la Administración Pública Central, sin especificar el órgano que deba ejercerla, se entenderá que la facultad de tramitar y resolver las peticiones o impugnaciones corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio" ²⁰

La doctrina señala en forma unánime que la asignación de la competencia se ejerce en razón de la materia, del territorio, del tiempo y del grado:

El territorio comprende el ámbito espacial dentro del cual se deberán ejercitar las funciones encomendadas.

2.1.2 El traspaso de las competencias.

La competencia deber ser expresa, como lo señalado, y resulta improrrogable o indelegable, así como irrenunciable. No Cabría que por convenio o contrato se estipule su desempeño por otro órgano o persona, con excepción de lo determinado en el COOTAD.

¹⁹ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 22

²⁰ GABRIELA CORDOVA: Finanzas Publicas para gobiernos autónomos descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones Quito Ecuador 2011. Pag 29

2.1.2.8 La ejecución de las competencias.

Las competencias se atribuyen a órganos diferenciados dentro de la Administración Pública y demás órganos estatales, como ya se ha discutido. Esta distribución de competencia también se asigna a órganos de diferentes “administraciones”, para utilizar la nomenclatura del Derecho Público español.

En la actualidad. "La Constitución 2008 y el COOTAD han atribuido competencias más o menos diferenciadas a: la Administración Pública o gobierno central-denominados también el Estado Central" ²¹ en la Constitución y alguna normativa y a los gobiernos autónomos descentralizados, sin perjuicio de las competencias asignadas a las demás funciones del Estado. En la Colonia española en América, se reprodujo el esquema de los poderes del Cabildo o municipios, lo que se prolongó y se consolidó en el periodo republicano; las competencias se han atribuido al Gobierno Central y a los “gobiernos autónomos descentralizados”: regiones, provincias, distritos metropolitanos, municipios y juntas parroquiales, “circunscripciones territoriales de pueblos y nacionales indígenas, Afroecuatorianas y montubias”. ²² La Constitución actual, descompone, apropiadamente, las competencias según el órgano al cual corresponde su ejercicio.

²¹ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 30

²² JAIME ERAZO ESPINOZA: Gobierno de las ciudades andinas: Imprenta VyM Graficas Quito Ecuador 2012. Pag 30

2.1.2.2 Las competencias establecidas en la Constitución y en el COOTAD.

El COOTAD, define diferentes clases de competencias en función de los niveles gobiernos; Según la doctrina española, se distinguen tres tipo de competencias de las Comunidades Autónomas, las competencias exclusivas, las competencias de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado y las competencias meramente ejecutiva. Así en la Constitución y en el COOTAD se consideran, las siguientes clases de competencias.

2.1.2.3 Competencias exclusivas.

La Constitución de la República determina las competencias exclusivas del Estado central, que no excluye el ejercicio concurrente de ellas por parte de los otros niveles de gobierno. También enlista las competencias exclusivas de los gobiernos regionales autónomos, municipales, y de los gobiernos parroquiales rurales.

Según el COOTAD, las competencias exclusivas, son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel; ésta concurrencia comprende especialmente la prestación de servicios públicos, el papel que se asigna al Consejo Nacional de Competencias exclusivas constitucionales, las cuales se asumirán e implementaría de manera progresiva conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias, los Gobiernos Autónomos Descentralizados continúan ejerciendo las competencias que ostentaban con anterioridad por el principio de la aplicación directa de la Constitución. “Todas las competencia exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se ejercen exclusivamente en sus respectivas circunscripciones territoriales. Cuando en una determinada

circunscripción territorial se deba emplazar y construir una infraestructura o un equipamiento que por su naturaleza este destinado a entender a una población mayor que la de esa circunscripción, se coordinara con los niveles de gobierno que sean titulares de la misma competencia en esa zona de influencia”²³

2.1.2.4 Competencias privativas

El COOTAD contempla la construcción de “sistemas sectoriales”, como áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado.

2.1.2.5 Competencias concurrentes.

La Constitución y el COOTAD contemplan la concurrencia en el ejercicio de las competencias exclusivas de Estado central, como se viene de relatar. Pero el COOTAD, determina también la existencia de competencias de titularidad de varios niveles de gobierno; el COOTAD define las competencias concurrentes como “aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente”

²⁴ El COOTAD realiza un ejercicio de deslinde de competencias constitucionales entre los diferentes niveles de gobierno en los temas de vialidad, tránsito y transporte, gestión de la cooperación internacional, gestión de cuencas hidrográficas, riego, fomento de la seguridad alimentaria y de actividades productivas y agropecuarias, gestión ambiental, incluyendo otorgamiento de “licencias ambientales y gestión de desechos, prestación de servicios públicos, infraestructura y

²³ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 33

²⁴ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 35

equipamientos físicos de salud y educación”²⁵, formar y administrar catastros inmobiliarios, gestión de riesgos, explotación de materiales de construcción registro de la propiedad.

El principio de la concurrencia resulta especialmente aplicable en la prestación de servicios públicos, lo que se podría contemplar en un convenio, cuando la titularidad de la prestación del servicio público pertenece a otro nivel. La Constitución determina expresamente el manejo concurrente del sistema público de registro de la propiedad entre el Ejecutivo y las municipalidades.

2.1.5.6 Competencias adicionales.

Son competencias adicionales las que abarcan áreas comunes a los diferentes niveles de gobierno que no se encuentran asignados expresamente a los GADs, el COOTAD conceptúa como competencias adicionales las que son parte de los sectores o materias comunes y no han sido expresamente a los denominados GADs por la Constitución o el COOTAD.

Estas competencias serían “transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiaridad, por el Consejo Nacional de Competencias”.

2.1.2.7 Competencias residuales.

Son las que no constan asignadas ni al Gobierno Central ni a los denominados GADs en la normativa jurídica ecuatoriana.

²⁵ IVAN NARVAEZ, MARIA JOSE NARVAEZ.- Derecho ambiental en clave neoconstitucional: Imprenta Risper Graf C.A. 2012. Pag 25

2.1.2.8 Competencias delegadas.

La ley autoriza expresamente la delegación de competencias de los GADs, sin perder su titularidad y requiere un acto normativo del órgano legislativo correspondiente y podrá ser revertida de la misma forma y en cualquier tiempo. "El gobierno central podrá delegar la prestación de servicios públicos a los GADs. Esta delegación no es delegable."²⁶ Las competencias son delegadas, conforme lo determina el COOTAD, incluyendo la delegación de competencias para la prestación de servicios públicos a empresas de economía mixta: Se contempla la potestad de los gobiernos provinciales de ejecutar competencias de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, que son competencias en principio asignadas al estado central.

La delegación excepcional del Gobierno Central a los GADs municipales o metropolitanos de las competencias sobre aeropuertos, incluye la facultad de modificar o crear las tasas que correspondan y a las que haya lugar por la prestación de estos servicios públicos, a través de las respectivas ordenanzas, delegación de competencias de los GADs a los pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas indígenas, la gestión de sus competencias exclusivas y podrá delegar tareas y obras de mantenimiento a empresas de la economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria.

²⁶ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 37

2.1.2.9 Gestión complementaria de las competencias.

Al contemplar el ejercicio concurrente de las competencias exclusivas, la Constitución se refiere de manera expresa a las actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. "El objetivo de este principio es hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir."²⁷

2.1.3. Coordinación de competencias.

La ley contempla la coordinación de competencias entre diferentes niveles de gobierno, titulares de la misma competencia en los casos de emplazamiento y construcción de infraestructura o equipamiento, y en el caso de ejercicio de la competencia de vialidad entre la cabecera de las parroquias rurales y los gobiernos parroquiales rurales. El equilibrio es delicado entre diferentes competencias en un mismo espacio, porque la competencia estatal en materia de puertos implica necesariamente una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, las relaciones de coordinación en sentido estricto, suponen la concurrencia de una autoridad que coordina y otra u otras coordinadas y que la primera mantiene sobre las segundas un cierto poder de dirección. Por eso, Autónomas, las potestades de coordinación del primero no se presumen sino que deben estar amparadas en la pertinente atribución competencial.

2.1.3.1 Competencias de ejecución.

En las autonomías europeas, incluyendo el federalismo alemán y, por supuesto, el autonomismo español, juega un destacado papel para la

²⁷ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 39

ejecución de competencias del gobierno central por parte de los órganos autónomos, sin perjuicio de la operación contraria, "es decir la ejecución del gobierno central de competencias de la administración autónoma"²⁸.

El COOTAD contempla como facultad ejecutiva el ejercicio de potestades publicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de lo GADs.

La autonomía dispone a los GADs de regirse por varios principios, entre ellos la subsidiariedad. Una de las aplicaciones de este principio es la asunción excepcional, por parte de un nivel de gobierno; para efectos de participación de las rentas del Estado, se aplica, entre otros principios, el de subsidiariedad, regular la gestión de "competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de la subsidiariedad y de dirimir los conflictos de competencias conforme a los principios de subsidiariedad y competencia." ²⁹

Otras competencias previstas en la autonomía española. La Constitución española de 1978, los estatutos de autonomía y sus reformas, así como la doctrina, contemplan calificaciones diversas de las competencias, añadidas a las mencionadas, como el concepto de prevalencia, implícito o inherente.

2.1.4 Descentralización y Autonomía.

2.1.4.1 Antecedentes.

La relación de dependencia proviene del poder jerárquico que ejerce el poder sobre el subordinado: la Ministra ejerce el poder jerárquico sobre el

²⁸ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 42

²⁹ Dr. EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador pag 43

conjunto de funcionarios de sus servicios. “Los conceptos de descentralización, autonomía decisoria, responsabilidad y control son esenciales en la teoría moderna de administración de la gran empresa privada” ³⁰

2.1.4.2 La dependencia administrativa.

La potestad pública jerárquica administrativa se manifiesta al interior de una persona jurídica de derecho público, sea esta el Estado o las entidades públicas, es decir las personas jurídicas de derecho público. En forma genérica las dependencias existentes al interior de una institución cualquiera de la Administración Pública se denominan unidades administrativas.

2.1.5.3 La Adscripción.

Las personas jurídicas de derecho público están relacionadas con el “Gobierno central” por medio de la relación de tutela, en el Ecuador la adscripción es un grado del poder de tutela, que, como se vio, es muy distinto de la potestad jerárquica. Tal autonomía administrativa está limitada por la existencia de un directorio presidido por un ministro de Estado o un delegado del Presidente de las República, que ejerce sobre la entidad tutelada un conjunto de potestades los que contribuyen propiamente la tutela.

³⁰ MIGUEL HERNANDEZ TERAN -Descentralización y Gobiernos Autónomos Ante la “Constitución de Montecristi: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador. Pag 40

2.1.4.4 Antecedentes del término adscripción.

Aplicado el concepto a la realidad administrativa, se puede decir que las entidades adscritas se encuentran en una situación o estado intermedio entre la autonomía y la dependencia

“Gobiernos autónomos descentralizados” es la nueva denominación genérica que los asambleístas constituyentes dieron a los anteriormente llamados “gobiernos seccionales autónomos”; son la expresión institucional de la organización territorial del Estado, ya que un gobierno autónomo descentralizado, interviene en cada nivel de organización territorial: el gobierno regional autónomo en la región autónoma, “el gobierno provincial en la provincia, el gobierno municipal en el cantón y el gobierno parroquial en la parroquia rural”³¹.

El Gobierno regional autónomo será una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera (la misma que rige para los otros niveles), responsable del ejercicio de las competencias que la Constitución le reconoce al nivel de gobierno de la región, más aquellas que asuma como consecuencia del proceso de descentralización.

2.1.4.5 Gobiernos Provinciales.

La provincia tendrá un gobierno provincial que es una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, con la definición de atribuciones para cada uno, el prefecto ejercerá la representación legal.

³¹ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador. Pag 19

"El Consejo Provincial, tendrá el ejercicio de la facultad legislativa provincial y será integrado por los alcaldes o concejales en representación de todos los cantones de la provincia"³², de manera expresa señala que cada cantón tendrá un representante en el Consejo Provincial, que será el alcalde o alcaldesa.

El gobierno provincial tendrá el ejercicio de las competencias exclusivas reconocidas por la Constitución.

- Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas, esto puede dejar vacío o limitado el ámbito de intervención de los gobiernos municipales en cantones rurales, pero su intervención, en la práctica, es en la vialidad rural.
- Ejecutar en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas, expide políticas que deberán ser observadas por los gobiernos provinciales en el ejercicio de esta competencia; hace falta definir qué tipo de obras queden ejecutarse
- La gestión ambiental provincial; es entender el alcance ambiental. Hay que considerar también que en algunos gobiernos provinciales.
- Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. Esta competencia deberá ser coordinada con la estructura creada a nivel nacional para la misma materia.

³² Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador. Pag 24

- Fomentar la actividad agropecuaria, será abordada desde la ley de soberanía alimentaria.
- Fomentar las actividades productivas provinciales, Igual que en el número anterior, se precisa concretar que entender por fomento.
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; Al tratarse de la misma competencia reconocida a otros niveles de gobierno y dado que el nivel nacional también tiene una institucionalidad responsable de la cooperación internacional.

2.1.4.6 Gobiernos Municipales.

Los gobiernos municipales, ejercen jurisdicción en el territorio del cantón. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, su estructura administrativa será la que determine sus órganos de decisión, atendiendo el tamaño de población urbana y rural de cada cantón y la complejidad de la gestión operativa de cada gobierno municipal.

2.1.4.7 El Gobierno actual en la Constitución de 2008

La Constitución vigente, que deja de lado la denominación de Constitución Política, por la fuerza normativa de sus disposiciones, con “eficacia directa”, tiene en materia de descentralización algunos temas que se reseñan a continuación.

En el Título V que regula la organización territorial del Estado, incluye las disposiciones sobre los gobiernos autónomos a los que califica de descentralizados, con autonomía política, administrativa y financiera, establece el régimen de competencias, definiendo las competencias

exclusivas de cada nivel de gobierno; establece además que el sistema nacional de competencias tendrá un organismo técnico conformado por representantes de cada nivel de gobierno, encargado entre otras funciones de “regular el procedimiento y plazo máximo de transferencias de competencias exclusivas” ³³

Los temas que más preocupan frente a la posibilidad de emprender en procesos de descentralización, es el mayor o menor grado de ésta y sus consecuencias y frente a ello se plantea el resultado de su ejecución.

Cuando se habla de descentralización se pone énfasis en la transferencia de competencias descentralización administrativa.

2.1.5.8 El Municipio: “Antecedentes Históricos”.

De manera amplia se puede referir al municipio como la agrupación de familias relaciones e interese comunes existentes desde épocas primitivas. En la antigüedad Roma es donde aparece la organización cuyas características básicas perduran hasta nuestros días. El municipio Romano constituyo una “sociedad política” diferenciada del Estado del cual era su base y fundamento.

Con características propias, surge en el “siglo V antes de la era cristiana con el impulso avasallador de los romanos, pero es en la época de Augusto, extendida la ciudadanía a todos los hombres libres, en la que los cargos públicos adquieren decidida importancia y el municipio inicia su proceso de identificación”³⁴.

³³ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador. Pag 87

³⁴ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2009- Quito Ecuador. Pag 101

El desarrollo del municipio es hispanoamérica, fue marcado por el sistema político impuesto por los conquistadores, signado por la conformación centralizada del poder y el predominio de autoridades nacionales sobre las locales, que refleja la precariedad de las “instituciones municipales en tres siglos de régimen colonial hasta la consolidación de la independencia y posterior proceso de conformación de repúblicas, unitarias y federales”.³⁵

2.1.4.9 La Institución Municipal en Nuestros Días:

Con la breve retrospectiva histórica a la institución municipal en las dos formas de estado predominantes, ahora tenemos elementos para ingresar a la institución de nuestros días, aquella que, de una u otra manera incide en la vida diaria de miles de personas, “beneficiarias de las eficientes o ineficientes intervenciones de la institución local, ligada por tradición a la solución de los problemas cotidianos de servicios básicos, de infraestructura física, de reglamentación urbana”.³⁶

2.1.5 Autonomía Municipal:

La autonomía municipal de las municipalidades o gobiernos municipales siempre será materia de discusión sobre sus formas de manifestación y alcance. Ha sido tema de reiterados manifiestos y defensa de involucrados en diferentes formas y tonos. Por ello es necesario entender su alcance, más ahora que la Constitución los denomina “Gobiernos Autónomos Descentralizados” y que incluye dentro de ellos a otro, el

³⁵ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2009- Quito Ecuador. Pag 102

³⁶ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador. Pag 108

gobierno regional autónomo y ratifica, con fuerza, su calidad de tal al gobierno parroquial rural”³⁷.

a) Algunos antecedentes del Municipio.

En opinión de algunos autores el origen del Municipio se encuentra rudimentariamente en la prehistoria, pero en realidad esta Institución surge en el contexto histórico, incipientemente en Grecia y posteriormente en Roma, de donde deriva su estructura y los principios que consolidan su existencia.

Huerta Barrera anota que en Grecia solo podemos referirnos a la idea del Municipio más que a este como una institución, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la “asociación religiosa y política de las familias y de las tribus”³⁸.

Por esto insistimos en que no había una noción completa del Municipio en que se diferenciaban sus elementos. Refiere el gran Fustel de Coulanges que “antiquísima religión fundó inicialmente la familia, posteriormente la ciudad; ante todo estableció el derecho doméstico y el gobierno de la gens; enseguida las leyes civiles y el gobierno municipal”³⁹

“El vocablo Municipio proviene del Latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo munus, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el

³⁷ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador. Pag 113

³⁸ MIGUEL HERNANDEZ TERAN.- Autonomía Constitucional Municipal: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador pag 41

³⁹ MIGUEL HERNANDEZ TERAN.- Autonomía Constitucional Municipal: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador pag 42

verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

De aquí se deriva el concepto munícipe, que hace alusión a los propios gobernantes a los habitantes de las circunscripciones municipales; coincidimos con la mayoría de los investigadores de la historia municipal en afirmar que el Municipio, como institución jurídica y social, surgió con el Derecho romano, particularmente en el momento de la expansión del Imperio en los primeros años de nuestra era.

b) Generalidades.

Ocurre tradicionalmente que toda nueva institución, órgano o ente del Estado aspira, por razones de funcionalidad, de eficacia, de buen gobierno, que su gestión depende lo menos posible de otras instituciones u órganos públicos “El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción”⁴⁰.

c) Concepto de autonomía municipal.

Para nosotros la autonomía municipal es 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 respectiva relación y materia; para

⁴⁰ MIGUEL HERNANDEZ TERAN.- Autonomía Constitucional Municipal: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador pag 50

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.

Destacamos así varios elementos; capacidad jurídica, atributo, orientación, gobierno, intereses locales, subordinación al orden jurídico constitucional, vecinos, obras y servicios, satisfacción de necesidades colectivas, potestad normativa eficaz, capacidad de hacer cumplir normas, capacidad de exigir el cumplimiento de obligaciones de diverso tipo, materialización de bien común, fuerza de supervivencia y progreso.

“La autonomía no es un atributo exclusivo de los municipios, como los hemos referido. En el Ecuador, en el ámbito seccional autónomo corresponde también a los consejos provinciales”.⁴¹

d) Evolución legislativa de la autonomía municipal.

Como punto de partida tenemos que la autonomía municipal implica necesariamente la facultad de normar al Municipio; la autonomía municipal es también un principio del Derecho Público, y como tal tiene un rol fundamental en el proceso de formación de leyes; también es una garantía para el gobierno de elementos positivos y negativos.

Por su rango constitucional la autonomía municipal es una autonomía prevalente sobre otras autonomías e instituciones jurídicas: “Por el propósito institucional de los municipios de lograr el bien común local, la

⁴¹ MIGUEL HERNANDEZ TERAN.- Autonomía Constitucional Municipal: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador pag 54

autonomía municipal tiene un rol tutelar respecto de los derechos de los vecinos del respectivo cantón”⁴².

2.1.5.1 Los Órganos del Gobierno Municipal:

Toda institución responsable del ejercicio de potestades públicas, para concretar su finalidad requiere de estructuras mínimas en las que se concreten tales potestades. “Los gobiernos municipales para el ejercicio de las facultades legislativas y ejecutiva que la constitución les reconoce tienen dos órganos que comparten un mismo origen, la elección directa y secreta mediante votaciones universales, concejo y alcalde, con la aclaración necesaria de que los dos órganos formas parte de la misma institución”.⁴³

2.1.5.2 Ingresos:

El ejercicio de una verdadera autonomía pasa por la posibilidad real de generar sus propios recursos para financiar el ejercicio de las competencias y posibilitar el cumplimiento de los fines esenciales. “En la práctica, pocas son las administraciones municipales que tienen un porcentaje significativo de ingresos propios, lo cual supone que la mayoría dependen de los ingresos municipales son ingresos de los gobiernos municipales son ingresos propios, ingresos por transferencias e ingresos de financiamiento”⁴⁴.

⁴² MIGUEL HERNANDEZ TERAN.- Autonomía Constitucional Municipal: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador pag 60

⁴³ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador. Pag 121

⁴⁴ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2009- Quito Ecuador. Pag 138

2.1.5.3 Ingresos propios.

Constituyen ingresos propios aquellos que por mandato constitucional o legal, les corresponde a los gobiernos municipales su administración, determinación y recaudación. Los recursos propios se dividen a su vez en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se especificaran en detalle en el siguiente título. “Los ingresos no tributarios son los que provienen de la explotación económica del patrimonio municipal”⁴⁵.

2.1.5.4 El Sistema Tributario Municipal.

El sistema tributario municipal, uno de los más desarrollados de los gobiernos autónomos descentralizados, aunque no por ello el más eficiente en cuanto a recaudación, está integrado por impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

El tributo es la denominación genérica de las cargas impositivas que se impone a los contribuyentes, que consiste en la prestación pecuniaria, exigida por un ente público, en ejercicio de la potestad tributaria que se caracteriza por la coactividad y el carácter tributario: “En definitiva es un mecanismo de obtención de recursos económicos para satisfacer las necesidades de gasto público del Estado y sus instituciones, por ello los tributos municipales permiten a los gobiernos municipales obtener recursos propios para financiar, en parte, la prestación de servicios que son de su responsabilidad”⁴⁶.

⁴⁵ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador. Pag 138

⁴⁶ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador. Pag 141

2.1.5.5 Impuesto.

“Impuesto es la especie del genero tributo que consiste en una prestación coactiva que un ente público tiene derecho a exigir de las personas”⁴⁷.

2.1.5.6 Tasas.

Tasa es la especie de tributo que el estado o sus instituciones exigen como consecuencia de la prestación de un servicio.

2.1.5.7 Contribuciones Especiales.

Es la especie de tributo que tiene por objeto recuperar el costo de una obra pública, que corresponde satisfacer a los beneficiarios directos de la misma; “supone la inversión de recursos en la ejecución de la obra pública o en el establecimiento o ampliación de servicios” ⁴⁸

2.1.5.8 Principios Del Régimen Tributario.

El principio de generalidad, con el de igualdad, en el sentido de prohibición de las discriminaciones o privilegios en materia fiscal que afecta a los que tengan capacidad económica.

La progresividad se entiende como la característica de un sistema tributario según la cual, aumenta la contribución en proporción superior al incremento de riqueza.

El principio de eficiencia tiene que ver con la capacidad recaudatoria de los sujetos activos de la relación jurídica tributaria.

⁴⁷ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador. Pag 142

⁴⁸ FELIX S. PILAY TOALA: Modelo de Gestión para los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador hacia una efectiva Participación Ciudadana. DreamsMagnet LLC 2013 pag 36

2.1.5.9 Impuestos Municipales.- De los gobiernos autónomos descentralizados, los municipales, son los que tienen el mayor número de impuestos de beneficio directo, cuya gestión integral, el ejercicio de todas las facultades tributarias (reglamentaria, determinadora, resolutive, sancionadora y recaudadora). Los impuestos establecidos por ley a favor de los gobiernos municipales son los que explican, en forma sucinta.

2.1.6 Impuestos A Los Predios Urbanos.

Es un impuesto patrimonial, directo, por el que se grava la titularidad de la propiedad urbana con una tarifa que debe ser determinada por el consejo municipal, mediante ordenanza: El impuesto se causa anualmente y se paga entre el primero de enero y el 31 de diciembre de cada año, los pagos que se realicen dentro de los primeros seis meses tienen un descuento de hasta el 10 por ciento; lo que se realicen en el segundo semestre tienen un recargo de 10 por ciento. Si el impuesto no se satisface hasta el 31 de diciembre, a partir del primero de enero del año siguiente, causara intereses y se podrá recaudar por la vía coactiva.

2.1.6.1 Impuesto A Los Predios Rurales.

Es un impuesto patrimonial, directo, que grava a titularidad de la propiedad rural con una tarifa determinada por el concejo municipal, mediante ordenanza, de una banda que va desde el 0,25 al 3 por mil del valor de la propiedad rural que conste en los respectivos catastro.

“El impuesto es causa anualmente y se paga entre el primero de enero y el 31 de diciembre de cada año. Los pagos que se realicen dentro de los primeros seis meses tienen un descuento de hasta el 10 por ciento, los que se realicen en el segundo semestre tienen un recargo del 10 por ciento. Si el impuesto no se satisface hasta el 31 de diciembre, a partir de

primero de enero del año siguiente causara intereses y se podrá recaudar por la vía coactiva”.⁴⁹

“La tributación rural no debe exceder de un determinado porcentaje (70%, por ejemplo) respecto del que se aplica en la ciudad. En todo caso debiera revertir a favor del agro, a través del cuarto nivel de gobierno, que surge de sus mismas raíces”⁵⁰:

El contenido de esa Ley Orgánica de Tributación debiera apuntar a la descentralización para ejecutar obras de infraestructura y/o a prestar servicios públicos, debiera aplicarse solo en los casos en el que correspondiente gobierno seccional autónomo demuestre que cuenta con la capacidad económica y tiene la capacidad operativa para asumir en forma directa la respectiva competencia, todo ente administrador de tributos debe informar mensualmente a la ciudadanía el valor recaudado y su destino.

Así mismo el órgano central de planificación hoy (**SENPLADES**) debiera asumir. “Es más viable y comparativamente menos oneroso que la catastración cantonal dispersa para el nuevo impuesto sobre las tierras rurales mayores a 25 hectáreas”⁵¹

Para la aplicación obligatoria para el sector público y para los concesionarios de obras y servicios públicos, con manuales específicos por ramas de actividad económica. Este debería constituirse en uno de los instrumentos idóneos.

⁴⁹ Dr. JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador. Pag 151

⁵⁰ Dr. EUGENIO ARMANDO JARAMILLO VEGA.- Sinceramiento Tributario: Corporación de Estudios y Publicaciones 2008- Quito Ecuador. Pag 29

⁵¹ Dr. EUGENIO ARMANDO JARAMILLO VEGA.- Sinceramiento Tributario: Corporación de Estudios y Publicaciones 2008- Quito Ecuador. Pag 41

- “Controlar, cuantiosas ineficiencias de las macro y micro inversiones públicas en la economía real”.⁵²
- “Sustentar la determinación responsable de las tarifas de las tasas por servicios públicos”.⁵³
- “Cuantificar las contribuciones de mejoras a ser aplicadas y recaudadas”.⁵⁴
- “Verificar la bondad de los resultados estatales en los casos de concesiones otorgadas a terceros”.⁵⁵

2.1.6.2 Responsabilidades de los gobiernos locales.

Hablar de responsabilidades de un gobierno local es hablar de sus competencias, “es decir, de aquellos aspectos que atañen de forma directa a su gestión”⁵⁶ Con el fin de evitar duplicación de funciones entre niveles del Estado, la Constitución establece las responsabilidades a cada nivel de organización territorial.

2.1.6.3 El Sistema Nacional de Competencias.

Este sistema pretende distribuir competencias desde un principio de articulación territorial. Con esto busca enfrentar desigualdades territoriales y evitar un debilitamiento del Estado central.

El sistema una función reguladora de “los procesos de transferencia de competencias para gobiernos descentralizados autónomos”⁵⁷ . Además resuelve conflictos de competencia que surgen sin perjuicio de acciones que se pretenden ante la Corte Constitucional.

⁵² Dr. EUGENIO ARMANDO JARAMILLO VEGA.- Sinceramiento Tributario: Corporación de Estudios y Publicaciones 2008- Quito Ecuador. Pag 42

⁵³ Dr. EUGENIO ARMANDO JARAMILLO VEGA.- Sinceramiento Tributario: Corporación de Estudios y Publicaciones 2008- Quito Ecuador. Pag 43

⁵⁴ *Ibíd*em

⁵⁵ *Ibíd*em

⁵⁶ Educación Escolar de Estudios Sociales décimo año de educación básica, Editorial Quito 2011. Pag 156

⁵⁷ *Ibidem*, pag 156

2.1.6.4 Competencias de gobierno provinciales.

Son sus competencias: planificar el desarrollo provincial; construir y mantener el sistema vial provincial no urbano; ejecutar obras en cuencas y micro cuencas; la gestión ambiental provincial; los sistema de riego; fomentar la actividad agropecuaria; y fomentar las actividades productivas provinciales.

2.1.6.5 Competencias de gobiernos municipales

Se encargan de la planificación, el control de uso y la ocupación del suelo; la vialidad, el tránsito y el transporte urbano; y el patrimonio. Además, prestan servicios públicos y proporcionan infraestructura física y equipamientos de salud y educación, así como espacios para el desarrollo social, cultural y deportivo

Las propuestas contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, plantean importantes desafíos técnicos y políticos e innovaciones metodológicas e instrumentales. “Sin embargo, el significado más profundo del Plan está en la ruptura conceptual que plantean los idearios del Consenso de Washington y con las aproximaciones más ortodoxas al concepto de desarrollo”⁵⁸.

En este sentido, el Buen Vivir, parte de una larga búsqueda de modos alternativos de vida que han impulsado particularmente los actores sociales de América Latina durante las últimas décadas, demandando reivindicaciones frente al modelo económico neoliberal. En el caso ecuatoriano, dichas reivindicaciones fueron reconocidas e incorporadas en la Constitución, convirtiéndose entonces en los principios y orientaciones del nuevo pacto social.

⁵⁸ <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/>

El Buen Vivir, es por tanto, “una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar una visión más amplia, que supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática”⁵⁹. Es decir, una visión que incorpore a los procesos de acumulación y (re)distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

Asimismo, “el Buen Vivir se construye desde las posiciones que reivindican la revisión y reinterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, es decir, desde el tránsito del actual antropocentrismo al biopluralismo”⁶⁰ en tanto la actividad humana realiza un uso de los recursos naturales adaptado a la generación (regeneración) natural de los mismos (Guimaraesen Acosta, 2009).

Finalmente, el Buen Vivir se construye también desde las reivindicaciones por la igualdad y la justicia social, y desde el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida.

2.1.7. Impuesto

Son los ingresos que el Estado obtiene de personas naturales y de las sociedades, “de conformidad con las disposiciones legales vigentes, generadas del derecho a cobrar a los contribuyentes obligados a pagar”⁶¹,

⁵⁹ <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/>

⁶⁰ <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/>

⁶¹ Autoría por Wendy Riera Cedeño.

sin que exista una contraprestación directa, divisible y cuantificable en forma de bienes o servicios.

Los impuestos municipales son de exclusiva financiación municipal o de coparticipación, el Doctor Eugenio Jaramillo Vega “destaca que los impuestos municipales son de carácter general y particular; son generales los que se han creado para todos los municipios de la Republica o pueden ser aplicados por todos ellos”.⁶²

Es aquella prestación en dinero realizada por los contribuyentes que por ley están obligados al pago, cuya prestación es exigida por un ente recaudador, que casi siempre es el Estado. Además, al realizar el pago del impuesto, el contribuyente lo hace por imperio de la ley, sin que ello proporcione una contraprestación directa por el Estado y exigible por parte del contribuyente.

Se contempla como el ingreso público creado por Ley y de cumplimiento obligatorio por parte de los sujetos pasivos contemplados por la misma, siempre que surja una obligación tributaria originada por un determinado hecho imponible.

2.1.7.1 Rural

El término rural está relacionado a la vida y actividad que se desarrolla en un campo, el cual es un espacio rico en tradiciones que configuran una forma de ser, y que definen en buena parte la cultura de las naciones, en espacios naturales y en sustento económico para muchos.

Una localidad o área es considerada rural por su número de habitantes (densidad de población baja), menor de 2500 aproximadamente,

⁶² Dr. EUGENIO ARMANDO JARAMILLO VEGA.- Sinceramiento Tributario: Corporación de Estudios y Publicaciones 2008- Quito Ecuador. Pag 196

dependiendo de lo establecido en cada país, y por su actividad económica fundamentalmente del sector primario (actividades agropecuarias).

Ésta actividad se encuentra asociada a todos aquellos procesos que impliquen capturar (pesca y caza), explotar (minería y silvicultura), cultivar (agricultura y silvicultura) y criar (en ganadería y acuicultura) las materias primas sobre las cuales sólo se hacen usos muy básicos.

2.1.7.2 El Estado y su conceptualización.

Se define como una comunidad u organización jurídico-político desarrollada con soberanía radicada en el pueblo (población), que se asienta en un territorio delimitado (espacio geográfico) y tiene poder público (gobierno) que ejerce el poder. El jurista JORGE MORENO YANEZ, al referirse al Estado expresa: “Es Estado es la sociedad política y jurídicamente constituida dentro de un espacio físico y para fines comunes, es decir el conjunto de personas-gobernantes y gobernados”⁶³ Por otra parte ANDRES SERNA ROJAS señala “El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada”⁶⁴

Uno de los propósitos del Estado es satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes, lograr el “buen vivir” como lo establece el Constitucionalismo contemporáneo, para ello, todos los ciudadanos deben tener iguales oportunidades y sin discriminación.

Sin embargo, actualmente la doctrina considera un cuarto elemento fundamental de la estructura del Estado, denominado Soberanía, “que es

⁶³ Dr. COLON BUSTAMANTE FUENTES.- Nuevo Estado Constitucional de Derecho y Justicia: Editorial Jurídica del Ecuador 2012 Quito Ecuador. Pag 16

⁶⁴ Ibídem

la facultad del Estado para auto obligarse y auto determinarse”.⁶⁵ Es decir, la Soberanía es el Poder Supremo del Estado Moderno.

Actualmente, la doctrina distingue dos elementos esenciales del Estado: Los materiales (territorio y población) y los formales “(los órganos de poder, que lo representan y cumplen sus funciones, y de la autoridad que están investidos)”⁶⁶

El Estado de Derecho es un `poder político relativamente concentrado en base al cual la jurisdicción y la administración se hallan vinculadas a la Constitución que es producto de la Constituyente y las Leyes que son dictadas por la Asamblea, el jurista ecuatoriano JULIO CESAR TRUJILLO, al tratar sobre el Estado, sostiene: "Es Estado de Derecho se caracteriza, a diferencia del Estado Absoluto y de la dictadura, por el reconocimiento de que los gobernados tienen derechos anteriores al Estado y que este se limita a reconocerlos y garantizarlos con medios mecanismos que los gobernados pueden usar cada vez que necesitan defender esos derechos cuando fueren conculcados o corran el peligro de ser violados"⁶⁷

El Estado Constitucional de Derechos constituye un modelo garantista que tiene el Estado de derechos, que es protector de los derechos constitucionales basado en la Constitución como fuente primordial de los derechos y obligaciones: “El derecho procesal constitucional dentro de las garantía jurisdiccional de protección de los derechos de los derechos de

⁶⁵ Ibidem pag 20

⁶⁶ Ibidem pag 21

⁶⁷ Dr. COLON BUSTAMANTE FUENTES.- Nuevo Estado Constitucional de Derecho y Justicia: Editorial Jurídica del Ecuador 2012 Quito Ecuador. Pag 28

las personas”⁶⁸, la Constitución está orientada a proteger los derechos humanos o derechos constitucionales que resulten violados por actos u omisiones atribuidas por malos funcionarios. El Estado Constitucional de derechos implica la transformación del Estado, que se identifica porque la Constitución tiene el carácter vinculante, supremacía en el Sistema de fuentes del derecho, de su eficacia y aplicación directa e inmediata de la Constitución, la garantía jurisdiccional de la Constitución, su materialidad normativa y la rigidez constitucional, conforme lo dispone el Constitucionalismo contemporáneo.

En tal sentido, esa característica de la fuerza vinculante de la Constitución ha sido recogida por el principio de eficacia normativa de la Constitución cuando se refiere a todos los poderes públicos y de los particulares; en consecuencia, todas las normas constitucionales son plenamente aplicables y obligan a sus destinatarios su cumplimiento; por ello, no podemos desvincularnos de la Constitución que es garantista y rígida.

Por lo tanto, la garantía jurisdiccional es la exigibilidad del cumplimiento de la Constitución, con el objeto de proteger y hacer eficaz el contenido de la Constitución respecto a la parte dogmática que contiene derechos, valores, principios y garantías constitucionales.

El Estado Constitucional de derechos constituye un modelo garantista que tiene el Estado de derechos, que es un protector de los derechos constitucionales basado en la Constitución como fuente primordial de los derechos y obligaciones. Por tal motivo, toda gestión y actividad del ente

⁶⁸ Dr. COLON BUSTAMANTE FUENTES: Dr. ENRIQUE MARMOL PALACIO: AB. EDISON FUENES YANEZ. Dr. JAVIER GARAICOA ORTIZ: AB. CRISTHIAN TUCHIE ÁLVAREZ: LCDO. ROBERTO CARRANSA: Revista Jurídica 2 Foro. Editorial Jurídica del Ecuador. 2012 Quito Ecuador. Pag 7

público y privado, debe estar sometida al contenido sustancial o material de las normas constitucionales.

2.1.7.3 Característica del Estado Constitucional de Derechos.

Según la doctrina jurídica constitucional contemporánea son varios los elementos caracterizados o condiciones necesarias que permiten identificar al Estado Constitucional de Derechos

La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Por lo que nuestra Constitución detalla que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

“El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas precisa, el regido por un gobierno central con Poderes iguales y plenos sobre el territorio nacional, con unidad legislativa y subordinación provincial y municipal” ⁶⁹

La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y

⁶⁹ MIGUEL HERNANDEZ TERAN -Descentralización y Gobiernos Autónomos Ante la “Constitución de Montecristi: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador. Pag 25

los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripción territoriales.

La actual Constitución del Ecuador expresa en el artículo 238 párrafo segundo que, “Constitución gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los consejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. La autonomía es un concepto con una pluralidad de significados en el ámbito del Derecho Público. Se entiende como la facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas en su seno. “Su raíz histórica alude a las independencia, sentido que no es reconocido actualmente porque la autonomía se identifica con la descentralización política”⁷⁰.

Las obras y servicios públicos nacionales, provinciales y cantonales serán atendidos respectivamente por el Estado, por el Consejo Provincial y por el Consejo Municipal; para ello, los fondos públicos se distribuirán considerando la capacidad productiva de las correspondientes circunscripciones, sus necesidades y su coordinación con las exigencias nacionales.

En la doctrina argentina, autores como Rossatti la denominan “autodeterminación política”. Hernández entiende por “autonomía política” a la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal, mientras que esta significación para Rosatti corresponde a la autocefalia.

⁷⁰ MIGUEL HERNANDEZ TERAN -Descentralización y Gobiernos Autónomos Ante la “Constitución de Montecristi: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador. Pag 69

Se instituyen principio que han de regir a los gobiernos autónomos descentralizados: solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Que los gobiernos autónomos descentralizados tengan su ley es algo evidente. “El carácter progresivo y obligatorio debe entenderse referido a competencias ajenas a las establecidas en la Constitución, pues esta ya define competencias de los gobiernos autónomos descentralizados”⁷¹

Las competencias atribuidas carácter exclusivo por la Constitución a los gobiernos autónomos descentralizados, y aun las que les asigne la Ley y las que ellos logren en cumplimiento de la Constitución y normas jurídicas de la República, dan lugar al ejercicio de las facultades legislativas y ejecutivas que prevé la Constitución.

Hemos reconocido en la Constitución ecuatoriana el mérito de describir varias competencias de los gobiernos autónomos descentralizados

2.2 Jurisprudencia.

ANÁLISIS DE LA SALA:

Conforme lo sugiere la doctrina, en función de las consecuencias que se desprenden de su procedibilidad, se comenzará este análisis por la causal quinta, para luego, pasar a la causal cuarta y finalizar por la primera

Causal quinta: Alega el recurrente que “un análisis exhaustivo de la sentencia evidencia que no se encuentra debidamente motivada y por lo tanto, no cumple con este esencial requisito exigido por la normatividad jurídica”, tanto por el art. 273 del Código Tributario cuanto por el art. 76, “numeral” 7, “literal” (I) de la Constitución del Ecuador.- Agrega que los

⁷¹ MIGUEL HERNANDEZ TERAN -Descentralización y Gobiernos Autónomos Ante la Constitución de Montecristi: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador. Pag 94

documentos que refiere la sentencia, “al contrario de lo que da a entender la sentencia, (...) expresamente reconocen el error municipal al haberse duplicado el inmueble y al calcularse el impuesto con una extensión mayor a la real”; que la sala debió explicar cómo dichos documentos supuestamente negarían las pretensiones del actor, explicación que no se da en la sentencia.

Por último, señalan que la sentencia, para justificar el accionar del Municipio en el art.146 del Código Tributario (final del numeral SEXTO), que se refiere a la posibilidad de realizar correcciones aritméticas o de cálculo a los actos de la Administración. Sin embargo, en el presente caso, el Municipio modificó la base imponible del impuesto predial de los años 2001 al 2005, lo que no comporta corrección de simples errores aritméticos o de cálculo, como lo reconoce la jurisprudencia; que la nueva liquidación dio origen a los nuevos títulos de crédito de los años 2001 al 2005, no puede realizarse con fundamento en el art. 146 del Código Tributario, pues comporta una nueva determinación tributaria basada en nuevos hechos (duplicidad del predio, disminución de su extensión, etc.).

La sala constata que si bien, formalmente la sentencia cuenta con todas las partes exigidas para su validez, no se la puede considerar motivada, ya que, en la misma no se explica la pertinencia de las normas citadas al caso analizado y en su conjunto, no hay una justificación razonada y lógica que nos conduzca al desenlace dado por la sala juzgadora al caso; es decir, no se constata la presencia de un silogismo que explique la decisión de la sala.

Es así que, de la parte motiva la mayor extensión corresponde al relato de la resolución impugnada, si n que la sala se haya ocupado de efectuar el análisis correspondiente de este acto, materia de la impugnación.

Por lo expuesto, se considera pertinente el cargo y se lo acepta, sin que sea menester en tal virtud analizar los otros cargos formulados.

Siendo así, corresponde a esta sala dictar la sentencia de mérito a que ha lugar, en base a las siguientes consideraciones:

PRIMERA: VALIDEZ PROCESAL

El proceso se ha tramitado de conformidad con las normas constitucionales relacionadas con el debido proceso así como especiales y supletorias de procedimiento civil. No se observa que en el trámite de la demanda se haya omitido solemnidad sustancial alguna que pueda influir en la decisión de la causa, por lo que se declara su validez.

DECISIÓN:

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA**, acepta el recurso de casación planteado por los señores **SEBASTIAN DOMINIQ y JUAN MICHAEL FIERRO**

LEHMANN y en tal virtud, casa la sentencia emitida por la Quinta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal nro. 1 de Quito, el 18 de junio del 2012 y dicta sentencia de mérito, conforme corresponde en este caso, aceptando la demanda de impugnación propuesta por los recurrentes contra los señores alcalde metropolitano de Quito, procurador del Distrito Metropolitano de Quito, director financiero tributario y procurador general del Estado; y, declara nula la resolución nro. 1368, de 18 de junio del 2010, expedida por el director metropolitano financiero tributario del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y en consecuencia, sin valor alguno los títulos de crédito que a través de ella se ratifican Actúe el abogado Diego Acuña Naranjo, secretario relator de la sala.

Sin costas. Notifíquese, publíquese y devuélvase para los fines correspondientes. f) Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia, JUEZA PRESIDENTA; Dr. Juan Montero Chávez, CONJUEZ NACIONAL; y, Dra. Magaly Soledispa Toro, CONJUEZA NACIONAL.
Certifico: f) ABG.DIEGO ACUÑA NARANJO,
SECRETARIO RELATOR.

2.2.3. Legislación.

2.2.3.1. Constitución De La República Del Ecuador 2008

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
2. Garantizar y defender la soberanía nacional.
3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.
4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.
5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.

8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Art. 238.- 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.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

Recursos económicos.

Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la cuenta única del tesoro nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

2.2.3.1.1. COOTAD:

Artículo 40.- Naturaleza jurídica.- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

La sede del gobierno autónomo descentralizado provincial será la capital de la provincia prevista en la respectiva ley fundacional.

Artículo 41.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizarla realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizaren forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad,

continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;

f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;

g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizarlos derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias;

h) Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia;

i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales;

j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,

k) Las demás establecidas en la ley.

Artículo 42.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial.-Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en

el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;

c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas;

d) La gestión ambiental provincial;

e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;

f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y,

g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Artículo 43.- Consejo provincial.- El consejo provincial es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado provincial. Estará integrado por el prefecto o prefecta quien lo presidirá con voto dirimente, el viceprefecto o viceprefecta; por alcaldes o alcaldesas o concejales o concejales en representación de los cantones; y, por representantes elegidos de entre quienes presidan los gobiernos parroquiales rurales, que se designarán observando las reglas previstas en este Código.

Los alcaldes o alcaldesas, concejales o concejales, y los presidentes o presidentas de juntas parroquiales que en representación de sus

cantones o parroquias rurales integren el consejo provincial, se denominarán “consejeros provinciales”.

Artículo 44.- Representación de los cantones.- Cada cantón tendrá un representante en el consejo provincial, que será el alcalde o alcaldesa o la máxima autoridad de la circunscripción territorial especial del nivel cantonal. En caso de que no pudiere asistir, ejercerá como su delegado o delegada ante el consejo provincial, con pleno poder de decisión, el concejal o concejala principal que el alcalde o alcaldesa designe, que será de carácter estable, respetando los principios de paridad de género, plurinacionalidad e interculturalidad, en cuanto fuere posible.

Artículo 45.- Representación de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.-La representación de los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales en el consejo provincial se integrará conforme las siguientes reglas: considerando las disposiciones de paridad de género y representación intercultural previstas en la Constitución:

- a) En las provincias que tengan hasta cien mil habitantes del área rural, el consejo provincial contará con tres presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales;
- b) En las provincias que tengan de cien mil uno hasta doscientos mil habitantes del área rural, el consejo provincial contará con cinco presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales; y,
- c) En las provincias que tengan más de doscientos mil un habitantes del sector rural, el consejo provincial contará con siete presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales.

Para garantizar la alternabilidad, los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ejercerán su representación en el consejo provincial por medio período para el que fue elegido el prefecto o la prefecta.

El Consejo Nacional Electoral establecerá el número de representantes a ser elegidos por cada provincia, utilizando las proyecciones del censo nacional de población, vigentes a la fecha de la convocatoria a la elección de estos representantes.

La máxima autoridad ejecutiva de las circunscripciones territoriales especiales de nivel parroquial tendrá derecho a ser considerada en el colegio electoral de la respectiva provincia para acceder a la representación provincial.

Artículo 46.- Elección indirecta de representantes de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.- El Consejo Nacional Electoral, en un plazo máximo de diez días a partir de la posesión de los integrantes de las juntas parroquiales rurales, convocará a un colegio electoral conformado por los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales y quienes cumplan la función de ejecutivo de las circunscripciones territoriales indígenas, Afroecuatorianas o montubias de ese nivel en cada provincia, para elegir de entre ellos y ellas a sus representantes principales y alternos al consejo provincial, en elección indirecta. Este procedimiento se volverá a realizar en la mitad del período para el que fue electo el prefecto o la prefecta. La provincia de Galápagos queda exceptuada de este procedimiento.

Los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales que integren cada consejo provincial deberán provenir, en donde sea pertinente, de diferentes cantones procurando la mayor representación

territorial; y, en ningún caso un mismo presidente o presidenta podrá integrar el consejo por dos ocasiones consecutivas, con excepción de las provincias en donde, por el número de parroquias, no sea posible la alternabilidad. Para la elección deberán respetárseles los principios de pluriculturalidad, interculturalidad, equidad y paridad de género, en cuanto fuere posible.

Artículo 47.- Atribuciones del consejo provincial.- Al consejo provincial le corresponde las siguientes atribuciones:

- a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado provincial, mediante la expedición de ordenanzas provinciales, acuerdos y resoluciones;
- b) Regular, mediante ordenanza provincial, la aplicación de tributos previstos en la ley a favor de este nivel de gobierno los mismos que se guiarán por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia;
- c) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado provincial, para regular temas institucionales específicos;
- d) Aprobar el plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo provincial de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos;
- e) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado provincial, que deberá guardar concordancia con el plan provincial de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la

ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;

f) Crear, modificar o extinguir tasas y/o contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute;

g) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan provincial de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando las disposiciones previstas en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se expidan para el efecto;

h) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas provinciales, según las disposiciones de la Constitución y la ley. La gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales;

i) Conocer el plan operativo y presupuesto de las empresas públicas y mixtas del gobierno autónomo descentralizado provincial, aprobado por el directorio de la respectiva empresa, y consolidarlo en el presupuesto general del gobierno provincial;

j) Aprobar, a pedido del prefecto o prefecta, traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;

k) Conocer las declaraciones de utilidad pública o de interés social de los bienes materia de expropiación, resueltos por el prefecto, conforme la ley;

- l) Fiscalizar la gestión del prefecto o prefecta, viceprefecto o viceprefecta del gobierno autónomo descentralizado provincial, de acuerdo al presente Código;
- m) Destituir, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, al prefecto o prefecta o al viceprefecto o viceprefecta provincial que hubiere incurrido en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;
- n) Designar, de fuera de su seno, al viceprefecto o viceprefecta, en caso de ausencia definitiva del titular, de una terna presentada por el prefecto o prefecta;
- o) Designar, de fuera de su seno, al secretario del consejo provincial, de la terna presentada por el prefecto o prefecta provincial;
- p) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;
- q) Aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el prefecto o prefecta;
- r) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el prefecto o prefecta;
- s) Conceder licencias a los miembros del gobierno provincial, que acumulados, no sobre pasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada, podrá prorrogar este plazo;

- t) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del prefecto o prefecta;
- u) Designar, cuando corresponda a sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;
- v) Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas, de acuerdo con las leyes sobre la materia; y,
- w) Las demás previstas en la ley.

Artículo 48.- Atribuciones de los consejeros o consejeras.-Los integrantes del consejo provincial serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes. Tienen las siguientes atribuciones:

- a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del consejo provincial;
- b) Presentar proyectos de ordenanzas provinciales en el ámbito de sus competencias;
- c) Intervenir en el consejo provincial de planificación, en las comisiones permanentes, especiales y técnicas; y, en las delegaciones y representaciones que designe el consejo provincial;
- d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo provincial de acuerdo con este Código y la ley.

Artículo 514.- Sujeto Activo.- Es sujeto activo del impuesto a los predios rurales, la municipalidad o el distrito metropolitano de la jurisdicción donde se encuentre ubicado un predio rural.

Artículo 515.- Sujeto Pasivo.- Son sujetos pasivos del impuesto a los predios rurales, los propietarios o poseedores de los predios situados fuera de los límites de las zonas urbanas. Para el efecto, los elementos que integran la propiedad rural son: tierra, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, plantaciones agrícolas y forestales. Respecto de la maquinaria e industrias que se encuentren en un predio rural, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

a) Si el valor de las maquinarias o industrias fuere superior a ocho mil dólares de los Estados Unidos de América, o del veinte por ciento del valor del predio, éstas no serán consideradas para el cobro del impuesto. Si su valor fuere inferior, serán considerados para el cálculo de la base imponible del impuesto; y,

b) Si las maquinarias o industrias tuvieran por objeto la elaboración de productos con materias primas ajenas a las de la producción del predio, no serán consideradas para el cobro del impuesto sin importar su valor.

No serán materia de gravamen con este impuesto, los bosques primarios, humedales, los semovientes y maquinarias que pertenecieran a los arrendatarios de predios rurales. Los semovientes de terceros no serán objeto de gravamen a menos que sus propietarios no tengan predios rurales y que el valor de los primeros no exceda del mínimo imponible a las utilidades, para efecto de la declaración del impuesto a la renta.

Reforma según el Registro Oficial N° 166
Quito, martes 21 de enero de 2014.

“Artículo 515.- Sujeto pasivo.- Es sujeto pasivo del impuesto a los predios rurales, la o el propietario o la o el poseedor de los predios situados fuera de los límites de las zonas urbanas. Para el efecto, los

elementos que integran la propiedad rural serán la tierra y las edificaciones.”

Artículo 516.- Valoración de los predios rurales.- Los predios rurales serán valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición previstos en este Código; con este propósito, el concejo respectivo aprobará, mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad al riego, accesos y vías de comunicación, calidad del suelo, agua potable, alcantarillado y otros elementos semejantes, así como los factores para la valoración de las edificaciones.

Para efectos de cálculo del impuesto, del valor de los inmuebles rurales se deducirán los gastos e inversiones realizadas por los contribuyentes para la dotación de servicios básicos, construcción de accesos y vías, mantenimiento de espacios verdes y conservación de áreas protegidas.

Artículo 517.- Banda impositiva.- Al valor de la propiedad rural se aplicará un porcentaje que no será inferior a cero punto veinticinco por mil ($0,25 \times 1000$) ni superior al tres por mil (3×1000), que será fijado mediante ordenanza por cada concejo municipal o metropolitano.

Artículo 518.- Valor Imponible.- Para establecer el valor imponible, se sumarán los valores de los predios que posea un propietario en un mismo cantón y la tarifa se aplicará al valor acumulado, previa la deducción a que tenga derecho el contribuyente.

Artículo 519.- Tributación de predios en copropiedad.- Cuando hubiere más de un propietario de un mismo predio, se aplicarán las siguientes reglas: los contribuyentes, de común acuerdo o no, podrán solicitar que

en el catastro se haga constar separadamente el valor que corresponda a la parte proporcional de su propiedad. A efectos del pago de impuestos, se podrán dividir los títulos prorrateando el valor del impuesto causado entre todos los copropietarios, en relación directa con el avalúo de su propiedad. Cada propietario tendrá derecho a que se aplique la tarifa del impuesto según el valor que proporcionalmente le corresponda. El valor de las hipotecas se deducirá a prorrata del valor del predio.

Para este objeto se dirigirá una solicitud al jefe de la dirección financiera. Presentada la solicitud, la enmienda tendrá efecto el año inmediato siguiente.

Artículo 520.- Predios y bienes exentos.- Están exentas del pago de impuesto predial rural las siguientes propiedades:

- a) Las propiedades cuyo valor no exceda de quince remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general;
- b) Las propiedades del Estado y demás entidades del sector público;
- c) Las propiedades de las instituciones de asistencia social o de educación particular cuyas utilidades se destinen y empleen a dichos fines y no beneficien a personas o empresas privadas;
- d) Las propiedades de gobiernos u organismos extranjeros que no constituyan empresas de carácter particular y no persigan fines de lucro;
- e) Las tierras comunitarias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas o afroecuatorianas;
- f) Los terrenos que posean y mantengan bosques primarios o que reforesten con plantas nativas en zonas de vocación forestal;

- g) Las tierras pertenecientes a las misiones religiosas establecidas o que se establecieron en la región amazónica ecuatoriana cuya finalidad sea prestar servicios de salud y educación a la comunidad, siempre que no estén dedicadas a finalidades comerciales o se encuentren en arriendo; y,
- h) Las propiedades que sean explotadas en forma colectiva y pertenezcan al sector de la economía solidaria y las que utilicen tecnologías agroecológicas.

Se excluirán del valor de la propiedad los siguientes elementos:

1. El valor del ganado mejorante, previa calificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería;
2. El valor de los bosques que ocupen terrenos de vocación forestal mientras no entre en proceso de explotación;
3. El valor de las viviendas, centros de cuidado infantil, instalaciones educativas, hospitales, y demás construcciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias;
4. El valor de las inversiones en obras que tengan por objeto conservar o incrementar la productividad de las tierras, protegiendo a éstas de la erosión, de las inundaciones o de otros factores adversos, incluye canales y embalses para riego y drenaje; puentes, caminos, instalaciones sanitarias, centros de investigación y capacitación, etc., de acuerdo a la Ley; y,
5. El valor de los establos, corrales, tendales, centros de acopio, edificios de vivienda y otros necesarios para la administración del predio, para los pequeños y medianos propietarios.

Realícense en el artículo 520, las siguientes reformas: según el Registro Oficial N° 166 Quito, martes 21 de enero de 2014.

1. Suprímense los numerales 1, 2, 5 así como el texto (...) “y,” del numeral 4
2. Reenumérense los numerales 3 y 4 por numerales 1 y 2.
3. Agréguese al final del nuevo numeral 1, la conjunción “y,” (...).

Artículo 521.- Deducciones.- Para establecer la parte del valor que constituye la materia imponible, el contribuyente tiene derecho a que se efectúen las siguientes deducciones respecto del valor de la propiedad:

a) El valor de las deudas contraídas a plazo mayor de tres años para la adquisición del predio, para su mejora o rehabilitación, sea a través de deuda hipotecaria o prendaria, destinada a los objetos mencionados, previa comprobación. El total de la deducción por todos estos conceptos no podrá exceder del cincuenta por ciento del valor de la propiedad; y,

b) Las demás deducciones temporales se otorgarán previa solicitud de los interesados y se sujetarán a las siguientes reglas:

1. En los préstamos del Banco Nacional de Fomento sin amortización gradual y a un plazo que no exceda de tres años, se acompañará a la solicitud el respectivo certificado o copia de la escritura, en su caso, con la constancia del plazo, cantidad y destino del préstamo. En estos casos no hará falta presentar nuevo certificado, sino para que continúela deducción por el valor que no se hubiere pagado y en relación con el año o años siguientes a los del vencimiento.
2. Cuando por pestes, desastres naturales, calamidades u otras causas similares, sufiere un contribuyente la pérdida de más del veinte por ciento

del valor de un predio o de sus cosechas, se efectuará la deducción correspondiente en el avalúo que ha de regir desde el año siguiente; el impuesto en el año que ocurra el siniestro, se rebajará proporcionalmente al tiempo y a la magnitud de la pérdida.

Cuando las causas previstas en el inciso anterior motivaren solamente disminución en el rendimiento del predio, en la magnitud indicada en dicho inciso, se procederá a una rebaja proporcionada en el año en el que se produjere la calamidad. Si los efectos se extendieren a más de un año, la rebaja se concederá por más de un año y en proporción razonable.

El derecho que conceden los numerales anteriores se podrá ejercer dentro del año siguiente a la situación que dio origen a la deducción. Para este efecto, se presentará solicitud documentada al jefe de la dirección financiera.

Artículo 522.- Notificación de nuevos avalúos.- Las municipalidades y distritos metropolitanos realizarán, en forma obligatoria, actualizaciones generales de catastros y de valoración de la propiedad rural cada bien. La dirección financiera o quien haga sus veces notificará por medio de la prensa a los propietarios, haciéndoles conocer la realización del avalúo.

Concluido este proceso, notificará por medio de la prensa a la ciudadanía para que los interesados puedan acercarse a la entidad o por medios teleinformáticos conocer la nueva valorización. Estos procedimientos deberán ser reglamentados por las municipalidades y concejos metropolitanos.

El contribuyente podrá presentar el correspondiente reclamo administrativo de conformidad con este Código.

Artículo 523.- Forma y plazo para el pago del impuesto.- El pago del impuesto podrá efectuarse en dos dividendos: el primero hasta el primero de marzo y el segundo hasta el primero de septiembre. Los pagos que se efectúen hasta quince días antes de esas fechas, tendrán un descuento del diez por ciento (10%) anual.

El impuesto deberá pagarse en el curso del respectivo año. La dirección financiera notificará por la prensa o por boleta a las o los contribuyentes. Los pagos podrán efectuarse desde el primero de enero de cada año, aun cuando no se hubiere emitido el catastro. En este caso, se realizará el pago en base al catastro del año anterior y se entregará al contribuyente un recibo provisional. El vencimiento será el 31 de diciembre de cada año; a partir de esta fecha se calcularán los recargos por mora de acuerdo con la ley.

Artículo 524.- El sujeto pasivo de la obligación tributaria.- El sujeto pasivo de la obligación tributaria es el propietario o poseedor del predio y, en cuanto a los demás sujetos de obligación y responsables del impuesto, se estará a lo que dispone el Código Tributario.

Emitido legalmente un catastro, el propietario responde por el impuesto, a menos que no se hubieren efectuado las correcciones del catastro con los movimientos ocurridos en el año anterior; en cuyo caso el propietario podrá solicitar que se las realice. Asimismo, si se modificare a propiedad en el transcurso del año, el propietario podrá pedir que se efectúe un nuevo avalúo.

Si el tenedor del predio no obligado al pago del tributo o el arrendatario, que tampoco lo estuviere, u otra persona pagare el impuesto debido por el propietario, se subrogarán en los derechos del sujeto activo de la obligación tributaria y podrán pedir a la respectiva autoridad que, por la

vía coactiva, se efectúe el cobro del tributo que se hubiera pagado por cuenta del propietario.

El adjudicatario de un predio rematado responderá por todos los impuestos no satisfechos por los anteriores propietarios y que no hayan prescrito, pudiendo ejercer la acción que corresponda conforme a lo dispuesto en el inciso anterior. Para inscribir los autos de adjudicación de predios rurales, los registradores de la propiedad exigirán que se les presente los recibos o certificados de las respectivas municipalidades o concejos metropolitanos, de haberse pagado los impuestos sobre las propiedades materia del remate y su adjudicación o los correspondientes certificados de liberación por no hallarse sujeto al impuesto en uno o más años. Los registradores de la propiedad que efectúen las inscripciones sin cumplir este requisito, además de las sanciones previstas en este Código, serán responsables solidarios con el deudor del tributo.

Artículo 525.- Sanciones por incumplimiento de responsabilidades relacionadas con la tributación municipal.- Las siguientes sanciones serán impuestas por el jefe de la dirección financiera:

- a) Los valuadores que por negligencia u otra causa dejaren de avaluar una propiedad o realizaren avalúos por debajo del justo valor del predio y no justificaren su conducta, serán sancionados con una multa que fluctúe entre el 25% y el 125% de la remuneración mínima unificada del trabajador privado en general. Serán destituidos en caso de dolo o negligencia grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar;
- b) Los registradores de la propiedad que hubieren efectuado inscripciones en sus registros, sin haber exigido la presentación de comprobantes de pago de los impuestos o los certificados de liberación, serán sancionados

con una multa que fluctúe entre el 25% y el 125% de la remuneración mínima unificada del trabajador privado en general; y,

c) Los empleados y funcionarios que no presentaren o suministraren los informes de que trata el artículo siguiente, serán sancionados con multa equivalente al 12,5% y hasta el 250% de la remuneración mensual mínima unificada del trabajador privado en general.

Artículo 526.- Responsabilidad de los notarios y registradores.- Los notarios y registradores de la propiedad enviarán a las oficinas encargadas de la formación de los catastros, dentro de los diez primeros días de cada mes, en los formularios que oportunamente les remitirán esas oficinas, el registro completo de las transferencias totales o parciales de los predios rurales, de las partición es entre condóminos, de las adjudicaciones por remate y otras causas, así como de las hipotecas que hubieren autorizado o registrado. Todo ello, de acuerdo con las especificaciones que consten en los mencionados formularios. Si no recibieren estos formularios, remitirán los listados con los datos señalados. Esta información se la remitirá a través de medios electrónicos.

Es obligación de los notarios exigir la presentación de recibos de pago del impuesto predial rural, por el año en que se celebre la escritura, como requisito previo para autorizar una escriturad e venta, partición, permuta u otra forma de transferencia de dominio de inmuebles rurales.

A falta de tales recibos, se exigirá certificado del tesorero municipal de haberse pagado el impuesto correspondiente.

Realícense en el artículo 526 según el Registro Oficial N° 166 Quito, martes 21 de enero de 2014.

Sustitúyase el segundo inciso del artículo 526, por el siguiente:

“En los casos mencionados en este artículo, es obligación de los notarios exigir la presentación de los títulos de crédito cancelados del impuesto predial rural correspondiente al año anterior en que se celebra la escritura, así como en los actos que se requieran las correspondientes autorizaciones del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, como requisito previo para autorizar una escritura de venta, partición, permuta u otra forma de transferencia de dominio de inmuebles rurales. A falta de los títulos de crédito cancelados, se exigirá la presentación del certificado emitido por el tesorero municipal en el que consta no estar en mora del impuesto correspondiente

2.2.3.1.2. Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas 2013.

Artículo 1.- Objeto.- El presente código tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Publicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del Régimen del Buen Vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

Las disposiciones del presente código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Publico, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la planificación y las finanzas públicas.

Artículo 2- Lineamientos para el desarrollo.- Para la aplicación de este código, a través de la planificación del desarrollo y las finanzas públicas, se considerarán.

- Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural, y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones.

Artículo 4.- Ámbito.-

Para efectos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, las instituciones del Gobierno Central y de los gobiernos autónomos descentralizados aplicaran las normas de este código respecto de:

1. La dirección de la política pública, ejercida por el Gobierno Central y los gobiernos autónomos descentralizados y los procesos e instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el marco de sus competencias.

Artículo 8.- Presupuesto participativo en los niveles de gobierno.-

Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Artículo 9.- Planificación del desarrollo.- La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del Buen Vivir.

Artículo 10.- Planificación nacional.- Para este efecto, se desarrollara una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del

Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el Gobierno Central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias.

Artículo 12.- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Artículo 14.- De las políticas públicas.- Los gobiernos autónomos descentralizados formularan y ejecutaran las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.

Artículo 16.- Articulación y complementariedad de las políticas públicas.- Para este efecto, los instrumentos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieran la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; asimismo las entidades desconcentradas de la función ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concentrada con los gobiernos autónomos descentralizados.

Artículo 42.- Contenidos mínimos de los planes de desarrollo.- En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los planes de desarrollo de

los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente:

- **Modelos de gestión.-** Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

2.2.3.1.3. Reglamento Para La Aplicación Del Impuesto A Las Tierras Rurales.

Artículo.- 1.- Sujetos pasivos.- Para la aplicación de este Impuesto será considerado sujeto pasivo, salvo prueba en contrario, aquel que conste registrado como sujeto pasivo del Impuesto Predial Rustico en el catastro municipal correspondiente.

Artículo.- 2.- Alcance tributario del impuesto.- Este Impuesto tiene efectos exclusivamente tributarios, por tanto, su pago no es fuente de derechos civiles a favor del sujeto pasivo.

Artículo.- 3.- Base imponible.- Para el cálculo del impuesto se considerara como base imponible el área del inmueble determinada en el catastro que para el efecto elaboraran los municipios del país conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca o su equivalente, quienes definirán la metodología a seguir a nivel nacional. Dicha información deberá ser remitida de manera anual al

Servicio de Rentas Internas durante el mes de enero de cada año, en la forma y plazo que dicha entidad lo establezca.

Artículo.- 4.- Producción de la tierra.- Para efectos de este Impuesto se entenderá como producción de la tierra la generada exclusivamente por las actividades provenientes de la agricultura, acuicultura, ganadería, avicultura, silvicultura, caza, pesca, apícolas, cunícolas, bioacuarios, y cualquier otra actividad primaria a excepción de la explotación de recursos naturales de renovables.

En los casos que como resultado de la aplicación de la deducción establecida en la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador, de creación de este Impuesto, se genere o se incremente una pérdida contable producto de las actividades señaladas en el inciso anterior, la parte equivalente a dicha deducción no tendrá derecho a amortización ni podrá ser compensada con los ingresos generados por otras actividades para efectos del cálculo del Impuesto a la Renta.

Los bosques privados están exonerados del impuesto, conforme a la ley. En consecuencia la aplicación de este impuesto para tierras dedicadas a la actividad silvicultura se realizará a partir del momento en que se inicie la fase extractiva.

2.2.3.1.4. Ley Orgánica Del Régimen De La Soberanía Alimentaria 2014.

Art.- 1.- Finalidad.- Esta Ley tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Art.- 2.- Carácter y ámbito de aplicación.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y carácter integral e intersectorial. Regularan el ejercicio de los derechos del buen vivir- sumakkawsay- concernientes a la soberanía alimentaria, en sus múltiples dimensiones.

Su ámbito comprende los factores de la producción agroalimentaria; la agro biodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el **desarrollo rural y agroalimentario**; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios.

Art.- 13.- Fomento a la micro, pequeña y mediana producción.-

- f) Establecerá mecanismos específicos de apoyo para el desarrollo de pequeñas y medianas agroindustrias rurales;
- g) Implementara un programa especial de reactivación del agro enfocado a las jurisdicciones territoriales con menores índices de desarrollo humano;
- h) Incentivara de manera progresiva la inversión en infraestructura productiva: centros de acopio y transformación de productos, caminos vecinales; e,
- i) Facilitara la producción y distribución de insumos orgánicos y agroquímicos de menor impacto ambiental.

Art.- 15.- Fomento a la Producción agroindustrial rural asociativa.- El Estado fomentara las agroindustrias de los pequeños y medianos productores organizados en forma asociativa.

Art.- 21.- Comercialización interna.- Los gobiernos autónomos descentralizados proveerán de la infraestructura necesaria para el intercambio y comercialización directa entre pequeños productores y consumidores, en beneficio de ambos, como una nueva relación de economía social y solidaria.

El Estado procurara el mejoramiento de la conversión de los productores alimentarios en los procesos de post-cosecha y de comercialización.

Art.- 32.- De la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria.- La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria es una instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas en esta materia desde la sociedad civil, y tendrá el carácter de Consejo Sectorial Ciudadano del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana.

Para el ejercicio de sus funciones, coordinara con los espacios de participación ciudadana, que para debatir los temas de soberanía alimentaria creen los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Regímenes Especiales.

Borrador De

Proyecto De Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial

Y Gestión Del Suelo 2014

Objeto y ámbito de aplicación de esta ley

Artículo 1. Objeto.

1. Esta ley tiene por objeto fijar los principios, criterios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias sobre ordenamiento territorial y uso y control del suelo y su relación con cualesquiera otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente al servicio de un buen gobierno del territorio.

2. El gobierno del territorio es la política pública integral y multinivel que articula y coordina a todas las competencias públicas que ordenan el territorio, lo ocupan o inciden significativamente sobre él. En particular, se articularán al servicio del buen gobierno del territorio las competencias de ordenamiento territorial, de regulación del uso y la ocupación del suelo urbano y rural, de vivienda y de infraestructuras.

Artículo 3. Principios rectores.

El gobierno del territorio estará inspirado en los siguientes principios:

- a) Desarrollo sustentable y redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
- b) Desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.
- c) Respeto a las diferentes culturas, protección del patrimonio natural y cultural y equilibrio entre el medio urbano y el rural.
- d) Cohesión social e igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios básicos y los espacios públicos.
- e) Precaución y prevención de los daños al medio ambiente, tanto urbano como rural, corrección de sus efectos y restauración de la naturaleza alterada por intervenciones ilícitas.

f) Articulación entre planes y proyectos y coordinación entre las administraciones públicas competentes para su aprobación y ejecución.

g) Planificación integral y evaluación y control de sus resultados.

Art. 7. Complementariedad entre planes de ordenamiento territorial.

1. Cada gobierno autónomo descentralizado debe centrar el objeto de su plan de ordenamiento territorial en ordenar la localización espacial y el impacto territorial del ejercicio de sus competencias.

2. Son funciones propias y diferenciadas de los planes de ordenamiento territorial las siguientes:

a) Los planes de las regiones ordenan estratégicamente la utilización de su territorio, delimitan las cuencas hidrográficas y localizan las infraestructuras hidrológicas y de transporte y el sistema vial de ámbito regional.

b) Los planes de las provincias identifican los riesgos naturales y antrópicos que afectan al territorio de más de un distrito o cantón, localizan y articulan el sistema vial de ámbito provincial y las demás infraestructuras, instalaciones y servicios de nivel supramunicipal, identifican los valores naturales y culturales a proteger, zonifican el destino productivo del territorio y determinan parámetros obligatorios para fijar las superficies mínimas de los predios productivos en el suelo rural, de acuerdo con su modelo económico productivo y ambiental y con las determinaciones que establezca el ente rector de la política agropecuaria para salvaguardar la soberanía alimentaria, y resuelven los problemas de articulación entre los ordenamientos territoriales de cantones limítrofes respetando la clasificación de suelo distrital o cantonal.

c) Los planes de los distritos metropolitanos y los municipios identifican los riesgos naturales y antrópicos de ámbito municipal, clasifican todo el suelo distrital o cantonal en urbano y rural y ordenan el uso y la gestión del suelo con tanto grado de detalle como sea preciso para su ocupación, fomentan la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural y establecen las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.

d) Los planes de las parroquias rurales procuran el desarrollo sostenible del medio rural localizando las obras e intervenciones previstas en su plan de desarrollo y minimizando o corrigiendo su impacto territorial negativo.

Art. 8. Planes especiales y estratégicos de ordenamiento territorial.

1. Los planes regionales y provinciales de ordenamiento territorial pueden remitir a un plan especial el ordenamiento de un ámbito territorial que presente características y necesidades diferenciadas o de la localización espacial y el impacto territorial de una intervención o política sectorial de su competencia.

2. Sin perjuicio de su aprobación como un instrumento separado, los planes especiales de ordenamiento territorial tendrán, a todos los efectos de esta ley, la consideración de plan de ordenamiento territorial y se sujetarán a su mismo procedimiento de aprobación.

3. Asimismo, el gobierno central puede aprobar planes estratégicos de ordenamiento territorial con el objeto exclusivo de regular la localización espacial y el impacto territorial de los proyectos nacionales de carácter estratégico.

Art. 25. Categorías de suelo rural.

1. Los planes de ordenamiento territorial distritales o cantonales incluirán todo el suelo rural en una o varias de las siguientes categorías en atención a sus características efectivas:

- a) Suelo rural residencial: es aquél en el que existen asentamientos humanos agrupados.
- b) Suelo rural productivo: es el destinado a actividades agropecuarias, acuícolas, forestales y de aprovechamiento turístico.
- c) Suelo rural para aprovechamiento extractivo: es el destinado por la autoridad competente a actividades extractivas de recursos naturales.
- d) Suelo rural protegido: es el que merece protección por sus especiales características biofísicas, históricas, culturales o paisajísticas, o requiere un tratamiento especial por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos o para las actividades productivas o extractivas.

En todo caso se incluirán en el suelo rural protegido las áreas naturales del patrimonio del Estado.

- 2. Para ordenar su destino futuro, el suelo rural puede además incluirse en la categoría de suelo de expansión urbana. Se adscribirá a esta categoría el suelo que sea idóneo para ser urbanizado y suficiente para atender las demandas sociales y económicas estimadas durante el periodo de vigencia del plan.

2.2.4. Derecho comparado.

En la investigación que realice de los países dice podemos encontrar lo siguiente:

2.2.4.1.1. México 2013.

Los impuestos federales, estatales y municipales es un tipo de tributo regido por derecho público, por lo tanto tienen un carácter de obligatoriedad en el pago para todos los mexicanos, el impuesto predial es el de mayor relevancia en todos los municipios y es un tributo que grava una propiedad o posesión inmobiliaria. “Las actividades desarrolladas fuera del predio agrícola generan más de la mitad de los ingresos de los hogares agrícolas en el sector ejidal mexicano”.⁷² La participación en estas actividades ayuda a reducir la pobreza y contribuye a una mayor equidad en la distribución de los ingresos.

2.2.4.1.2. Ley De Regularización De Predios Rurales 2013.

Artículo 1. “La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases, supuestos y procedimientos a que deberá sujetarse la regularización de la propiedad de predios rurales dedicados a las actividades agrícolas, silvícolas, ganaderas o cualquier otra siendo lícita y construcciones dedicadas a casa-habitación y demás construcciones que se encuentren en los predios rurales, cuya posesión sea ejercida por personas físicas en concepto de propietario, por más de cinco años, en forma pacífica, continua, pública y de buena fe”.⁷³

Artículo 2. “Para los efectos de esta ley, se consideran predios rurales aquellos que se encuentren fuera del perímetro determinado como zona urbana, en los términos de la Ley de Catastro del Estado.”⁷⁴

⁷² www.prediosruralesmexico.com

⁷³ www.leyderegularizacióndeprediosruralesmexico.com

⁷⁴ www.leyderegularizacióndeprediosruralesmexico.com

2.2.4.2. Colombia.

La parcelación o subdivisión de los predios rurales en Colombia para ser destinados a la vivienda campestre es una práctica cada vez más común, que deja a su propietario importantes rentabilidades y al municipio cargas a corto plazo. “El texto pone en evidencia la contradicción en la implementación de la normatividad y la supuesta ambigüedad en su formulación”⁷⁵; esto con el fin de motivar a los lectores a participar en la construcción de un argumento ajustado a derecho que aporte a la toma de decisiones de un Secretarios de Planeación Municipal, ante la solicitud de una licencia de parcelación – subdivisión para vivienda “campesina” en un predio “Donado”.

Los tributos en Colombia se dividen en impuestos directos o indirectos.

Los directos deben ser cancelados por la misma persona a quien se grava, cuya relación fiscal es directamente con el sujeto acto del impuesto, no pueden ser trasladados.

- Impuestos al patrimonio.
- Impuestos sobre la renta y complementarios (incluye ganancias ocasionales loterías, herencias, venta de activos fijos)
- Impuesto de industria y comercio.
- Impuesto predial (aplicable solo sobre bienes inmuebles)⁷⁶

Los indirectos son aquellos cuya responsabilidad jurídica es diferente a la persona que económicamente asume el impuesto, quien se convierte en un agente del sujeto activo para su recaudación y control.

- Impuesto a las ventas (IVA).

⁷⁵ www.sobrepapelacionruralenColombia.com

⁷⁶ <http://www.monografias.com/trabajos42/impuesto-predial>

- Gravamen a los movimientos financieros (GMF).
- Impuesto de timbre.
- Impuesto de registro⁷⁷

“Los Impuestos municipales o distritales son administrados por el municipio que es la entidad territorial fundamental de la división política administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señale la ley, dentro de estos se encuentran. Para esto en Colombia se encuentra el Instituto Colombiano De Desarrollo Rural Programas Y Proyectos que dispone lo siguiente.”⁷⁸

El Instituto tiene los siguientes objetivos institucionales:

1. Promover la identificación y consolidación económica y social de las áreas de desarrollo rural mediante el apoyo técnico y financiero a programas de desarrollo productivo agropecuario, forestal y pesquero de propósito común, que permitan a los actores rurales la identificación de oportunidades que su realidad les ofrece y la concertación de las inversiones requeridas.⁷⁹
2. Facilitar a los pequeños y medianos productores rurales el acceso a la tierra y demás factores productivos, promoviendo diferentes alternativas para el uso eficiente, racional y sostenible de los mismos.⁸⁰
3. Gestionar y otorgar recursos de financiación, cofinanciación, subsidios e incentivos para apoyar la ejecución de programas de desarrollo

⁷⁷ <http://www.monografias.com/trabajos42/impuesto-predial>

⁷⁸ www.institutocolombianodedesarrollorural/programasyproyectos/com

⁷⁹ Ibidem

⁸⁰ Ibidem

agropecuario y rural en los territorios en donde se establezcan las áreas de actuación.⁸¹

4. Promover y adelantar actividades de difusión, capacitación, asesoramiento y acompañamiento, en relación con el acceso a los factores productivos, de tal manera que se logre instruir a la población beneficiaria respecto de sus posibilidades de actuación.⁸²

5. Contribuir al fortalecimiento de la actividad pesquera y acuícola mediante la investigación, ordenamiento, administración, control y regulación para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de estos recursos.

6. Promover y ejecutar, directamente o a través de terceros de reconocida idoneidad, proyectos de adecuación de tierras, seleccionados conforme a los criterios de priorización establecidos en la Ley 41 de 1993 e impulsar la organización de las asociaciones de usuarios.⁸³

7. Consolidar los procesos participativos de planeación institucional, regional y local para la definición de programas de agropecuarios y de desarrollo rural, la identificación de iniciativas financiables, la concertación de las inversiones requeridas y el seguimiento y control de las mismas. 8. Promover y adelantar actividades de coordinación inter e intersectorial para la integración de las acciones en el medio rural, así como el fortalecimiento de las organizaciones departamentales y locales del⁸⁴

⁸¹ Ibidem

⁸² Ibidem

⁸³ Ibídem

⁸⁴ Ibídem

CAPITULO III
METODOLOGIA.

3.1. Determinación de los métodos a utilizar.

Entre los métodos se utilizó para el desarrollo de esta investigación jurídica, fueron los siguientes:

3.1.1. Método analítico

La utilización en este método, se analizó la competencia que tienen los Gobiernos Municipales y Provinciales en la realización de obras públicas y la falta de estas en el sector rural.

3.1.2. Método sintético

Se aplicó en él la recolección, análisis y proceso de la información doctrinal contenida en la investigación.

3.1.3. Método deductivo

Se realizó una investigación para encontrar principios y consecuencias desconocidas dentro del problema del Capítulo III – Sección Tercera, Cuarta y Quinta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), ante el error de asignar **competencia para el cobro de impuestos** al GAD Municipal y la **competencia para la ejecución de obra pública** al GAD Provincial.

3.1.4. Método inductivo

Se aplicó en él analizar, tabulación e interpretación de los resultados obtenidos en la investigación de campo, así como de los instrumentos aplicados en la investigación.

3.1.5. Método histórico

Se permitió realizar el estudio de impuestos del cobros rústicos a través del tiempo y la ejecución de obras por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.

3.1.5. Método lógico

Se aplica en la elaboración de la propuesta de reforma legal que se plantea al COOTAD, de manera que sea coherente y concordante con las demás normas, principios que deben ser aplicados en nuestra legislación

3.1.6. Método dialéctico

Dentro de este método se utilizó la investigación, lo cual permitió observar la problemática que ay dentro de las competencias entre los Gobiernos Municipales y Provinciales, se busca la solución respectiva.

3.1.7. Método comparativo

Se utilizó para comparar nuestra legislación con otras legislaciones foráneas del sobre el tema de impuestos rústicos.

3.2. Diseño de la Investigación.

Se aplicaron los siguientes tipos de investigación.

3.2.1. De campo:

Se realizó en el mismo lugar en donde se producen los acontecimientos.

3.2.2. Descriptiva: Se describieron las características que identificaron los diferentes elementos y componentes, y sus interrelaciones.

3.2.3. Bibliográfica: Busco la asociación o correlación entre variables.

3.3. Población y Muestra.

El universo de la población comprendió el número total de moradores del sector rural, el delirio del Cantón Vinces.

3.3.1 Población:

La población de investigación se la he realizado a personas del sector rural del cantón Vinces, así mismo a abogados en libre ejercicios y a un funcionario del Gobierno Municipal Autónomo de Vinces.

3.4. Técnicas e Instrumentos de la Investigación.

Para realizar el siguiente trabajo se utilizaron las siguientes, técnicas.

3.4.1 Encuesta.

Se aplicó una encuesta a moradores del recinto el delirio del cantón Vinces y a los abogados en libre ejercicio de la ciudad de Vinces. Como instrumento se utilizó cuestionario.

3.4.2 Entrevista.

Se entrevistó a un funcionario municipal del cantón Vinces, y como instrumento se aplicó una guía de entrevista.

3.5. Validez y Confiabilidad de los Instrumentos.

Los instrumentos de recolección de datos (encuestas y entrevistas), para efecto garantizar su validez y confiabilidad, siguieron el siguiente proceso.

Una vez redactadas las preguntas fueron revisadas por mi Director de Tesis, con dicho proceso de depuración, se acepta una prueba piloto a un sector de la población tomada aleatoriamente, finalmente los instrumentos estuvieron listos para su utilizados en la recolección de datos.

3.6. Resultados esperados.

Lograr que las competencias en recaudación de los predios rústicos rurales se competencia de los GAD Provinciales para la ejecución de obras en dichos sectores.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS EN RELACIÓN CON LA HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.

4.1. Análisis e Interpretación de Gráficos y Resultados.

4.1.1. Encuesta a Moradores del sector el delirio de Vines.

¿Considera necesario que los impuestos se cancelen en las prefecturas, que es sus competencias para hacer las obras?

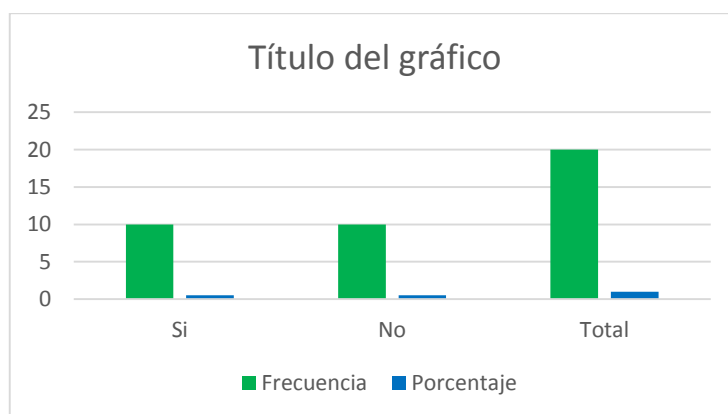
Cuadro 1. Impuestos deben cancelarse en las prefecturas GADP.

Variables	Frecuencia	Porcentaje
Si	10	50%
No	10	50%
Total	20	100%

Fuente: Moradores del sector rurales perteneciente a Vines y profesionales del derecho del cantón Vines.

Elaborado por: Wendy Estefanía Riera Cedeño

Gráfico 1: Competencias para hacer obras



Análisis e interpretación.

Conforme a los resultados del cuadro uno un cincuenta por ciento manifestar que las prefecturas son las que tienen dichas competencias, y el 50% dijo que no. En este aspecto no hay ninguna preferencia normativa respecto al tema.

2. ¿Cree usted que los alcaldes se preocupan por las zonas rurales?.

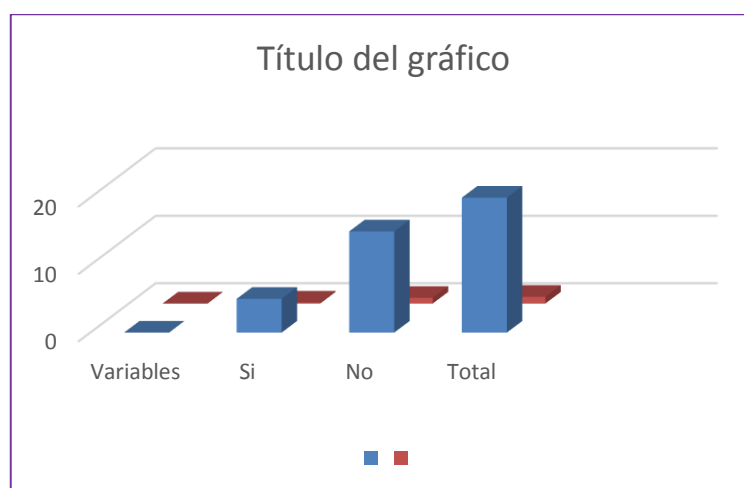
Cuadro 2. Los Alcaldes se preocupan por las zonas rurales

Variables	Frecuencia	Porcentaje
Si	5	15%
No	15	85%
Total	20	100%

Fuente: Moradores del sector rurales perteneciente a Vinces y profesionales del derecho del cantón Vinces.

Elaborado por: Wendy Estefanía Riera Cedeño

Gráfico 2: Los Alcaldes se preocupan por las zonas rurales



Análisis e Interpretación.

Conforme los resultados del cuadro quince por ciento dice que en y un 85 por ciento en no, los moradores supieron manifestar que; Los municipios en la actualidad no se preocupan por los sectores más desprotegidos de nuestra patria que son los sectores marginales, los cuales están necesitados de las obras básicas.

3. Considera importante y procedente la aplicación de una reforma a la ley de cootad para que los impuestos rurales sean cancelados en las prefecturas.

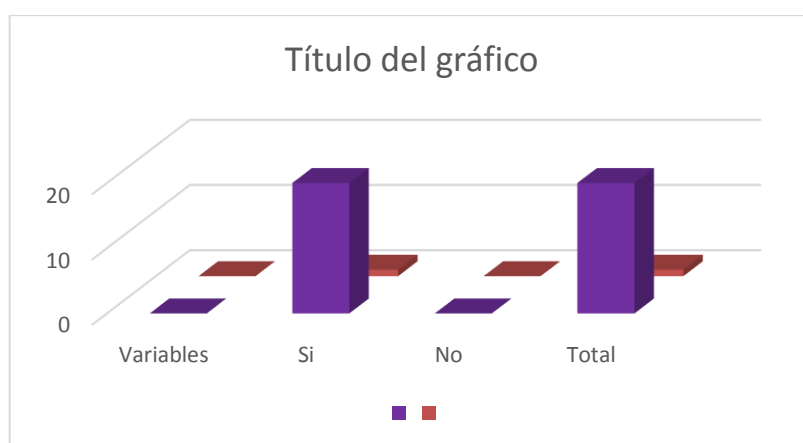
Cuadro 3: Aplicar la reforma sobre impuestos rurales.

Variables	Frecuencia	Porcentaje
Si	20	100%
No	0	0
Total	20	100%

Fuente: Moradores del sector rurales perteneciente a Vines y profesionales del derecho del cantón Vines.

Elaborado por: Wendy Estefanía Riera Cedeño

Grafico 3. Aplicar la reforma sobre impuestos rurales.



Análisis e interpretación.

Conforme los resultados del cien por ciento la respuesta en su totalidad fue que si se considera necesario una reforma al COOTAD para que regule el pago de los impuestos para que las prefecturas retribuyan en obras y así nuestros campesinos se les brindaría una de las garantías contempladas en la constitución del ecuador relacionada al buen vivir.

4. La Constitución garantizan el buen vivir, la ley del COOTAD no cumple.

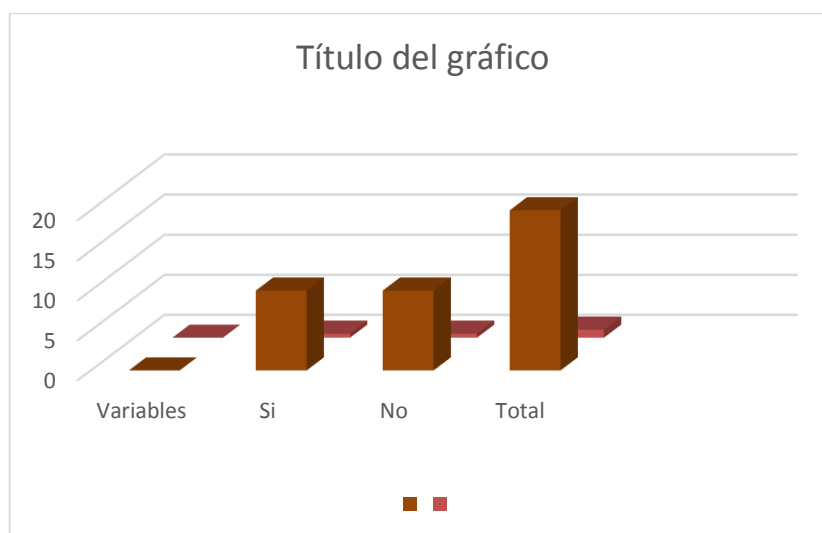
Cuadro 4: La constitución del 2008 es garantista de derechos

Variables	Frecuencia	Porcentaje
Si	10	50%
No	10	50%
Total	20	100%

Fuente: Moradores del sector rurales perteneciente a Vinces y profesionales del derecho del cantón Vinces.

Elaborado por: Wendy Estefanía Riera Cedeño

Grafico 4. La constitución garantiza el buen vivir



Análisis e interpretación.

Conforme a los resultados en un cincuenta por ciento los habitantes del sector rural que efectivamente la Constitución del 2008 es garantista de derechos y el otro cincuenta por ciento manifestaron que el cootad no cumple con el desarrollo y distribución de recursos estatales en el área social, comunitaria, y desarrollo productivo como se establece en la constitución en sus normativas.

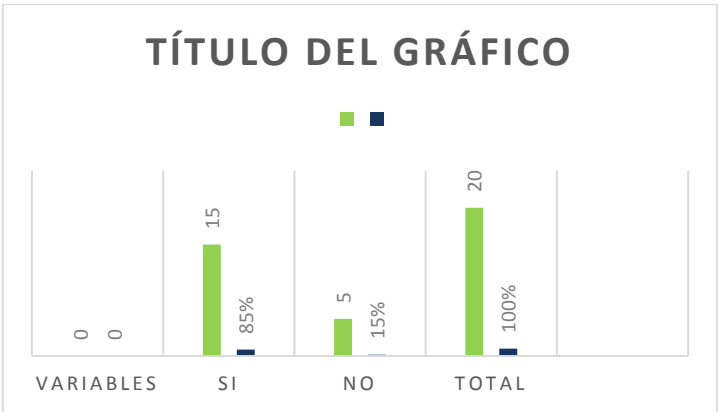
5. Que la reforma del COOTAD de la competencia la prefectura que se cancelen los impuestos.

Cuadro 5. Competencia a la Prefectura.

Variables	Frecuencia	Porcentaje
Si	15	85%
No	5	15%
Total	20	100%

Fuente: Moradores del sector rurales perteneciente a Vinces y profesionales del derecho del cantón Vinces.
Elaborado por: Wendy Estefanía Riera Cedeño

Grafico 5. Competencia a la Prefectura.



Análisis e interpretación.

Conforme a los resultados supieron el ochenta y cinco por ciento que si es procedente la reforma sobre los impuestos rurales se cancelen en el GADP para que así las prefectura se encarguen de redistribuir los recursos de los impuestos en obras de infraestructura para el mejoramiento de los sectores más desprotegidos como estable en la constitución en sus normativas, en cuanto el quince por ciento manifestaron que no están de acuerdo ya que se les complicaría movilizarse a la prefectura para realizar los respectivos pago.

4.1.3 Entrevistas

1.- Entrevista a un funcionario municipal del cantón Vinces.

1.- ¿Considera Ud., que los pagos rurales están siendo retribuidos en obras a los moradores de los diferentes recintos?

Por supuesto, no se está cumpliendo en un cien por ciento con el sector rural, ya que son muchas las obras por realizar en el sector urbano pero si se da una pequeña ayuda.

2.- ¿Está usted de acuerdo en que la Ley del COOTAD, realice una reforma sobre los predios rurales que cancelen al GADM?

No, la ley nos faculta que los pagos de impuestos rurales se tienen que hacer a los GADM.

3.- ¿Cree usted que con la reforma a la misma que faculta el cobro de de los impuestos rurales a los GADM, afectaría su plan de obras?

No considero procedente ni apoyo dicha reforma, los impuestos de los sectores rurales son y deben ser cancelados al GADM, y si afectaría porque con esos ingresos son invertidos en las obras faltantes en el sector urbano.

4. ¿Referente a la normativa del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización sobre las competencias en la realización de obras públicas porque el GADP es el que puede realizar las obras publicas en el sector rural?

Son normativas que están contempladas en el COOTAD, sobre las competencias de cada uno de los gobiernos y una de esas son que los GADP son los encargados de la realización de obras básicas en dichos sectores.

5.- ¿Conoce usted lo que está establecido en la Constitución de la Republica 2008 en sus Art 263 y 264 referente a las competencias de los GADM y GADP?

Si tengo conocimiento de dichos articulados.

4.2. Comprobación de la hipótesis

Con los resultados de la investigación de campo llevada a cabo mediante encuestas, concretamente con los resultados de las preguntas 2, 3 y 5, más la información proporcionada en las entrevistas, se llegó a determinar que la hipótesis planteada en la presente investigación, sobre la reforma al artículo 514, en donde quede garantizado el derecho al buen vivir de las personas y que dice **“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales Y La Capacidad Jurídica Para Recaudar Los Predios Rústicos”**, es positiva, por tanto se acepta. Se logró establecer que el descuidos por parte de los GADM los sectores rurales en la realización de obras necesita de la reforma sobre los predios rurales para que se cancelen al GADP.

4.3. Reporte de la Investigación.

La investigación realizada, y que hizo posible la culminación de la Tesis intitulada “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y la capacidad jurídica para recaudar los predios rústicos”, comenzó con la búsqueda de información bibliográfica jurídica sobre determinados campos problemáticos que ciertas normas jurídicas y cuerpo de ley están generando situaciones de injusticia en la sociedad.

En la búsqueda de información pude darme cuenta que las materias de competencia exclusiva, sea del cuerpo descentralizado o autónomo, sea de competencia exclusiva del Gobierno Provincial; la Constitución vigente

establece el sistema de dos listas, sin perjuicio de la “conurrencia”, en el Ecuador como en muchos países las competencias de la municipalidad y la administración pública, tienen áreas de manejo exclusivo de cada uno de ellos, pero también existen muchas instancias de concurrencia en variadas materias, como se contempla en el COOTAD. En el análisis de la competencia que se desarrolla al inicio de este trabajo se establece que la competencia se puede ejercer en diferentes niveles, llamados funcional, material y territorial.

La formulación de los objetivos (generales y específicos) de la investigación y la hipótesis, orientaron todo el proceso del desarrollo de la tesis: el marco teórico, la recopilación de datos, el análisis de la investigación de campo y la propuesta.

La propuesta establece la competencia en la recaudación de los predios rústicos rurales por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, y así queden garantizados los derechos de los moradores tal como lo establece la Constitución de la República en cuanto al derecho al buen vivir.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

5.1. Conclusiones.

- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales no retribuyen en obras públicas lo recaudado el sector rural, más bien las retribuyen en obras en el sector urbano.
- Los pequeños y medianos productores se ven perjudicado por la falta de obras gestionado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en vulnerando los derechos de la población rural.
- Existe incongruencias en la norma constitucional, y el Cootad en controversia en la competencia jurisdiccional, para recaudar los predios rústicos.

5.2 Recomendaciones.

- Las recaudaciones rurales se las debe cancelar en el GADP para que este ejecute las obras necesitadas por los moradores domiciliados en el sector rural.
- Dentro de las competencias que establece el Cootad se plantea la necesidad de reforma para que sean los GADP los que recauden los predios rurales que realizan los agricultores anualmente.
- La Constitución de la Republica tipificalas competencias establecidas por cada uno de los GADM y GADP es que sean exclusivamente los GADP son los que ejecuten las obras necesitadas en cada uno de los sectores rurales, lo cual se establecerá el buen vivir de los pequeños productores.

CAPÍTULO VI
LA PROPUESTA.

6.1. Título I

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y la Capacidad Jurídica para recaudar los Predios Rústicos.

6.2. Antecedentes.

La Provincia de Los Ríos está enclavada en el litoral ecuatoriano, y debe su nombre a la gran cantidad de ríos y esteros que la atraviesan, lo que le otorga un gran potencial hídrico. Además, es un territorio eminentemente agrícola que ha alcanzado el liderazgo en la producción de banano, cacao, maíz, soya, palma africana y arroz. Pero, a pesar de este potencial, la inadecuada distribución de la riqueza contribuye a elevados indicadores de pobreza, reflejados en altos índices por Necesidades Básicas Insatisfechas, como por la carencia de servicios básicos.

Ante esta realidad, el Gobierno Provincial de los Ríos está convencido de que una adecuada planificación es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo humano del sector rural, y de lograr que los procesos de la institución funcionen de manera eficiente y contribuyan a dar solución a los múltiples problemas de los habitantes que viven en el sector rural. De la misma forma, creemos que la planificación debe ir desde las unidades más pequeñas del territorio.

6.3. Justificación.

El marco legal asumido está dado por el Régimen de Competencias establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, el cual, en su artículo 263, literal 1, señala que es responsabilidad de los gobiernos provinciales planificar el desarrollo en la provincia y formulan las

competencias planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.

La presente propuesta plantea la aplicación de competencias los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales para recaudar los predios rústicos rurales.

6.4. Síntesis del Diagnóstico.

Al aplicarse la reforma del Art. 514 al Capítulo Capítulo III – Sección Tercera, Cuarta y Quinta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) sobre los impuestos rurales, por ningún motivo afectaría a nuestros agricultores “campesinos”, más bien se beneficiarían de las obras ejecutadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial y se garantizaría lo contemplado en la Constitución de la República del Ecuador.

6.5. Objetivos.

6.5.1. General.

Presentar una propuesta de reforma al Art. 514 del **Capítulo III – Sección Tercera, Cuarta y Quinta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización** (COOTAD), para de esta manera resarcir en parte los daños causados a la comunidad campesina.

6.5.2. Especifico.

- Determinar la fundamentación jurídica que sustenta la reforma al Capítulo III – Sección Tercera, Cuarta y Quinta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) sobre los impuestos rurales.
- Establecer los motivos que exigen la reforma al Art 514 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- Socializar la propuesta de reforma jurídica con la población rural considerada en la investigación.

6.6. Descripción de la Propuesta
LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

CONSIDERANDO

- Que, la Constitución en su **Art. 3** numeral 1 establece.
 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
- Que, la Constitución en su **Art. 238** prescribe 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. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.
- Que, la constitución de la República del Ecuador en el artículo **263 # 1** dispone que los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:
 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.

**REFORMA AL Art. 514 Del CAPITULO III DEL CODIGO ORGANICO DE
ORGANIZACION TERRITORIAL, AUTONOMIA Y
DESCENTRALIZACION (COOTAD).**

Artículo 514.- Sujeto Activo.- Es sujeto activo del impuesto a los predios rurales, la municipalidad o el distrito metropolitano de la jurisdicción donde se encuentre ubicado un predio rural.

Agréguese lo siguiente.

Artículo 514.- Sujeto Activo.- Exceptúese los predios rurales a los GADM y hágaselos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

6.7. Beneficiarios.

Las actividades que contemplan el proceso de reforma al **Art. 514** del (COOTAD), están basadas en la reestructuración de la norma jurídica, por lo tanto mi propuesta de reforma al COOTAD es que se deberán cancelar en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial porque es este el que tiene competencia para realizar sus obras en el sector rural y por la falta de ingresos no pueden ejecutarlo, es muy necesario que los ingresos rurales se los haga al GADP para garantizarlo el buen vivir de nuestros campesinos y culminar con los proyectos emprendidos en cada uno de los sectores rurales.

6.8. Impacto Social.

Una de las carencias en los sectores rurales es la falta de obras que deben de realizar las autoridades competentes, los únicos afectados sobre esta problemática son los Agricultores de nuestra Patria.

En la actualidad aún se encuentran sectores vulnerables en donde no llegan las obras públicas realizadas por las entidades competentes, lo cual es muy necesario el planteamiento de la reforma al COOTAD sobre los impuestos rurales porque no olvidemos que la Constitución es garantista de Derechos.

LITERATURA CITADA

BIBLIOGRAFIA:

- MIGUEL HERNANDEZ TERAN -Descentralización y Gobiernos Autónomos Ante la “Constitución de Montecristi: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador.
- MIGUEL HERNANDEZ TERAN.- Autonomía Constitucional Municipal: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2009 Quito Ecuador.
- EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías: Corporación de Estudios y Publicaciones. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.-2008 Quito Ecuador.
- EFRAIN PEREZ CAMACHO.- Descentralizaciones y Autonomías En el COOTAD y la Constitución: Corporación de Estudios y Publicaciones 2013 Quito-Ecuador.
- EUGENIO ARMANDO JARAMILLO VEGA.- Sinceramiento Tributario: Corporación de Estudios y Publicaciones 2008- Quito Ecuador.
- LEONARDO ANDRADE.- Práctica Tributaria: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador.
- JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2011- Quito Ecuador.
- JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2009- Quito Ecuador.

- COLON BUSTAMANTE FUENTES.- Nuevo Estado Constitucional de Derecho y Justicia: Editorial Jurídica del Ecuador 2012 Quito Ecuador.
- MARIA ERCILIA CASTAÑEDA.- Gobierno Comunitario: Ediciones Abya-Yala Quito Ecuador 2009
- IVAN NARVAEZ, MARIA JOSE NARVAEZ.- Derecho ambiental en clave neoconstitucional: Imprenta Risper Graf C.A. 2012.
- GABRIELA CORDOVA: Finanzas Publicas para gobiernos autónomos descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones Quito Ecuador 2011.
- JAIME ERAZO ESPINOZA: Gobierno de las ciudades andinas: Imprenta VyM Graficas Quito Ecuador 2012.
- FELIX S. PILAY TOALA: Modelo de Gestión para los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador hacia una efectiva Participación Ciudadana. DreamsMagnet LLC 2013.
- JOSE SUING NAGUA.- Gobiernos Autónomos Descentralizados: Corporación de Estudios y Publicaciones 2010- Quito Ecuador.
- ALBERTO ACOSTA, ESPERANZA MARTINEZ: El Buen Vivir “una vía para el desarrollo”. Imprenta Abya-Yala 2009.
- ANGEL MONTES DEL CASTILLO. Ecuador Contemporáneo. Corporación de Estudios y Publicaciones Quito Ecuador 2009.
- QUINCHE ORTIZ CRESPO. Estado constitucional de derechos. Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, 2010.

- HUBERT C. de GRAMMONT y LUCIANO MARTINEZ VALLE.- La pluriactividad entre los pequeños productores rurales. Imprenta Risper Graf C.A Quito Ecuador 2009.
- FREDY RIVERA VELEZ.- Inteligencia Estrategica y Prospectiva. Imprenta Risper Graf C.A Quito Ecuador 2011.
- Marco Antonio Proaño López: Impresión Graficas Rumiñahui Quito 2013

HEMEROGRAFIA

- COLON BUSTAMANTE FUENTES: JAVIER GARAICOA ORTIZ: PEDRO CARRASCO PARRILLA: ENRIQUE MARMOL PALACIO. RENZO VIZUETA PRADO: ENRIQUE CHALEN ESCALANTE: MARCELO HARO: Revista Jurídica 1 Foro. Editorial Jurídica del Ecuador. 2012 Quito Ecuador.
- COLON BUSTAMANTE FUENTES: ENRIQUE MARMOL PALACIO: EDISON FUENES YANEZ: JAVIER GARAICOA ORTIZ: CRISTHIAN TUCHIE ÁLVAREZ: LCDO. ROBERTO CARRANSA: Revista Jurídica 2 Foro. Editorial Jurídica del Ecuador. 2012 Quito Ecuador.
- COLON BUSTAMANTE FUENTES: MARCELA FERRARI YAUNNER. MARTA PRIETO VALDES: LEONARDO JIMENEZ VERGARA: PAÚL CALLE ROMERO: Revista Jurídica 3 Foro. Editorial Jurídica del Ecuador. 2012 Quito Ecuador.
- Educación Escolar de Estudios Sociales décimo año de educación básica, Editorial Quito 2011.

LINKOGRAFIA.

- <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/>
- http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/agenda_1.pdf
- <http://www.pnud.org.ec/>
- <http://www.ppelverdadero.com.ec/pp-comerciante/item/buen-vivir-llega-a-sector-rural.html>
- www.prediosruralesmexico.com
- www.impuestosruralesmexico.com
- www.leyderegularizacióndeprediosruralesmexico.com
- www.sobreparcelaciónruralenColombia.com
- <http://www.monografias.com/trabajos/impuesto-predial>
- www.institutocolombianodedesarrollorural/programasyproyectos/com

INSTRUMENTOS LEGALES.

- Constitución de la República del Ecuador.- Editora Biblioteca Jurídica 2011 Quito Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. S.R. Oficial No. 303 19 de Octubre del 2010 Editorial Jurídica Quito Ecuador.
- Reglamento para la aplicación del Impuesto a las Tierras Rurales.
- Ley Orgánica Del Régimen De La Soberanía Alimentaria, publicado en el Registro oficial 171 del 14 de Abril de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Borrador De Proyecto De Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial Y Gestión Del Suelo.

ALEXOS[®]

Anexo I

En este sector llamado el Delirio es necesario la realización de un puente para poder transportar los productos hacia la Ciudad de Vines.



Anexo II

En el mismo sector antes mencionado sus caminos en invierno se convierten en un fango de lodo.



Anexo III

En este sector del recinto la Delirio es de suma importancia la realización de otro puente vecinal para que los agricultores transporten sus productos a las Ciudades cercanas.



Anexo IV

