



UTPL

La Universidad Católica de Loja

Modalidad Abierta y a Distancia

Itinerario I-Derecho Público: Descentralización y Gobiernos Autónomos

Guía didáctica



Facultad de Ciencias Sociales, Educación y Humanidades
(Resolución Rectoral de Transición de la titulación de Derecho número RCT_RR_15_2021_V1)

Departamento de Ciencias Jurídicas

Sección departamental de Derecho Público

Itinerario I-Derecho Público: Descentralización y Gobiernos Autónomos

Guía didáctica

Carrera	PAO Nivel
▪ <i>Derecho</i>	VII

Autora:

Ojeda Chamba Jenny Ojeda



Asesoría virtual
www.utpl.edu.ec

Itinerario I-Derecho Público: Descentralización y Gobiernos Autónomos

Guía didáctica

Ojeda Chamba Jenny Ojeda

Universidad Técnica Particular de Loja



4.0, CC BY-NY-SA

Diagramación y diseño digital:

Ediloja Cía. Ltda.

Telefax: 593-7-2611418.

San Cayetano Alto s/n.

www.ediloja.com.ec

edilojainfo@ediloja.com.ec

Loja-Ecuador

ISBN digital - 978-9942-39-209-1



La versión digital ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite: copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

20 de septiembre, 2021

Índice

1. Datos de información.....	8
1.1. Presentación de la asignatura.....	8
1.2. Competencias genéricas de la UTPL.....	8
1.3. Competencias específicas de la carrera	8
1.4. Problemática que aborda la asignatura.....	9
2. Metodología de aprendizaje.....	9
3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje.....	10
Primer Bimestre	10
Resultado de aprendizaje 1	10
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje	11
Semana 1	11
Unidad 1. La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador.....	11
1.1. Principios constitucionales y los principios del COOTAD	13
1.2. Sistema de organización territorial	14
1.3. Nuevos sistemas de potestades y competencias territoriales	16
Actividad de aprendizaje recomendada	17
Semana 2	19
1.4. El nuevo marco de las transferencias de recursos fiscales a los gobiernos autónomos descentralizados	19
Actividad de aprendizaje recomendada	21
Semana 3	22
Actividad de aprendizaje recomendada	24
Semana 4	26
1.5. La descentralización participativa entre la utopía social y la praxis jurídica.....	26
Actividad de aprendizaje recomendada	28
Autoevaluación 1	29

Semana 5	32
Unidad 2. La organización territorial y Gobierno.....	32
2.1. La organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución y el COOTAD	32
2.2. Los niveles de gobierno dentro de la Constitución y el COOTAD.....	33
Actividad de aprendizaje recomendada	34
Semana 6	34
2.3. Regiones	34
Actividad de aprendizaje recomendada	37
Semana 7	40
2.4. Las provincias.....	40
2.5. Cantones.....	41
2.6. Parroquias rurales	42
2.7. Regímenes especiales	42
Actividad de aprendizaje recomendada	43
Autoevaluación 2	44
Semana 8	47
Actividades finales del bimestre.....	47
Actividad de aprendizaje recomendada	48
Segundo Bimestre	49
Resultado de aprendizaje 2	49
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje	49
Semana 9	49
Unidad 3. Descentralización y sistema nacional de competencias en el nuevo ordenamiento jurídico	49
3.1. Evolución jurídica	52
Actividad de aprendizaje recomendada	53

Semana 10	53
3.2. El nuevo modelo de descentralización y el Sistema Nacional de Competencias en la Constitución y el COOTAD	53
3.3. Una modalidad de la forma de gobierno: la descentralización administrativa	54
Actividad de aprendizaje recomendada	55
Semana 11	55
3.4. Una herramienta para el desarrollo: un medio, no un fin	55
3.5. Un principio de la administración pública	56
3.6. Lo público estatal en el territorio: La descentralización Territorial ..	56
Actividad de aprendizaje recomendada	57
Semana 12	61
3.7. El Sistema Nacional de Competencias	61
Actividad de aprendizaje recomendada	65
Autoevaluación 3	66
Semana 13	68
Unidad 4. Régimen tributario de los Gobiernos autónomos	68
4.1. Principios constitucionales tributarios	68
4.2. Tributos	69
Actividad de aprendizaje recomendada	70
Semana 14	71
4.3. El acto normativo de los Gobiernos autónomos descentralizados en el marco tributario	71
4.4. Los tributos como ingresos financieros de los Gobiernos autónomos descentralizados	72
Actividad de aprendizaje recomendada	73
Semana 15	76
4.5. Ingresos tributarios de los Gobiernos regionales autónomos	76
4.6. Ingresos tributarios de los Gobiernos provinciales autónomos	76
4.7. Ingresos tributarios de los Gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos	77

Actividad de aprendizaje recomendada 78

Autoevaluación 4 79

Semana 16 81

Actividad de aprendizaje recomendada 81

4. Solucionario 82

5. Glosario 91

6. Referencias bibliográficas 94



1. Datos de información

1.1. Presentación de la asignatura



1.2. Competencias genéricas de la UTPL

- Pensamiento crítico y reflexivo.
- Trabajo en equipo.
- Compromiso e implicación social.

1.3. Competencias específicas de la carrera

- Practica los principios generales del derecho.
- Propone soluciones y estrategias para resolver problemas jurídicos.
- Relaciona fenómenos globales con la realidad jurídica nacional.

1.4. Problemática que aborda la asignatura

- La descentralización representa desafíos y retos que deben enfrentar de forma obligatoria los distintos niveles de gobierno.
- Arbitrariedad del principio de autonomía administrativa en los Gobiernos autónomos descentralizados.
- Abuso del poder en los distintos niveles de gobierno.
- Prácticas clientelares en la asignación de recursos para ir a un modelo de equidad territorial.



2. Metodología de aprendizaje

Se fomentará un aprendizaje teórico y práctico; a través de las metodologías de autoaprendizaje y el aprendizaje basado en estudio de casos. Soslayando que el autoaprendizaje se concibe como “un proceso de adquisición de conocimientos, habilidades, valores y actitudes que la persona realiza por su cuenta, ya sea mediante el estudio o la experiencia” (Mendo et al. 2019, p. 53); en este sentido, usted cumplirá un rol fundamental en sus estudios con un compromiso ético tanto personal como institucional, basado en el aprendizaje de estudios de casos, donde el estudiante tendrá la capacidad de generar interpretaciones a través de un proceso progresivo de definiciones con temas importantes de estudios. Por otro lado, el método exegético de interpretación, el mismo que permite la revisión de textos legales. Todo ello, brinda la posibilidad de construir un conocimiento integral permitiendo plantear soluciones a las problemáticas existentes en los Gobiernos autónomos descentralizados de Ecuador, en lo que se relaciona con el nuevo modelo descentralizado, los sistemas nacionales de competencias y los ingresos tributarios municipales.



3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje



Primer Bimestre

Resultado de aprendizaje 1

- Explica los conceptos, fuentes y teorías del derecho municipal los gobiernos autónomos y el desarrollo local.

El resultado de aprendizaje planteado se logrará a través de una revisión histórica del nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, permitiendo conocer cuál ha sido el proceso de descentralización en nuestro país, las nuevas normas que se han creado para fundamentar un sistema descentralizado, los principios constitucionales y los principios del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD), nuevos sistemas de potestades y competencias territoriales, luego se hará hincapié en el marco de las transferencias fiscales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GAD), los paradigmas de reformas del Estado y la descentralización, la organización territorial y Gobierno, en este apartado se enmarcará las conformación de cada GAD y sus competencias; por otro lado, también revisaremos la organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución y el COOTAD



Semana 1

Unidad 1. La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador

Estimado estudiante, para comprender las temáticas planteadas en esta unidad debemos conocer algunos antecedentes sobre la nueva organización territorial para ello, es importante revisar algunos temas en el texto básico de Marco Morales Tobar Coordinador del libro “La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador” (en adelante texto básico) los temas que va a revisar en la semana 1 de la primera unidad son la organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, principios constitucionales y principios del COOTAD, sistema de organización territorial y los nuevos sistemas de potestades y competencias territoriales.

El proceso de descentralización ha ido avanzando significativamente, siendo esta una forma de organización y administración del Estado, con el propósito de dar un acercamiento de la administración pública a la ciudadanía para satisfacer sus necesidades, deberá basarse en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de responsabilidades o autoridad y recursos, desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

El actual proceso de descentralización ecuatoriano está normado por las disposiciones contenidas en la Constitución de 2008 y por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico Administrativo (COA). Estos cuerpos jurídicos desarrollan el régimen de competencias de los distintos niveles de gobierno, los principios rectores de la descentralización y su institucionalidad. El nuevo modelo de descentralización comenzó a implementarse desde 2011. Además de que se promulgó el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, se emitieron las primeras resoluciones para la transferencia de las competencias de riego y drenaje, cooperación internacional y tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; estrategias de implementación de la descentralización 2016-2017.

Para ampliar y consolidar un camino de cambios irreversibles, entre diciembre de 2014 y enero de 2015, se completó la fase administrativa de la descentralización mediante la regulación y transferencia a los GAD de seis competencias más relacionadas con materiales áridos y pétreos, gestión de riesgos, gestión ambiental, vialidad, fomento productivo, y patrimonio cultural y arquitectónico. Sin duda, los desafíos son aún grandes. La calidad, cobertura, continuidad y calidez de los servicios públicos descentralizados deben mejorar, por un lado, la articulación de la provisión de servicios efectuada por los GAD con la planificación nacional y, por otro lado, la racionalización de la presencia de los ministerios sectoriales en territorio (Muñoz, 2015, pp. 3).

Señor estudiante, antes de continuar con el estudio de las temáticas planteadas, le recomiendo revisar el siguiente Recurso Educativo Abierto (REA), "[EL actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados](#)" para que usted tenga más clara la idea de cómo se instauró el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, el autor del artículo hace mención de cuál fue el objetivo de la Asamblea para su implementación en dos ámbitos tanto de su autonomía y en la descentralización dentro de un marco de equidad social, económico y territorial, donde se debe generar en los Gobiernos autónomos descentralizados una visión de oportunidad y desarrollo, entendiendo principalmente que ambos conceptos buscan ampliar la democracia y viabilizar a un país productivo, igualitario y territorialmente justo. Ideales que se alejan de cualquier improvisación y clientelismo, y que, por el contrario, requieren de políticas públicas serias, de un marco jurídico claro y unificado, y de readecuaciones e innovaciones institucionales.

En el recurso educativo usted encontrará varios temas de análisis como es la descentralización en el contexto actual, en este apartado menciona cómo nuestro país se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada tal cual lo estipula la [Carta Constitucional](#) en su Art. 1. Otro tema importante que se desarrolla es la implementación de la descentralización a través de las normas secundarias, para ello se puede mencionar que la Constitución trajo consigo la necesidad y obligación de crear una normativa que permita transparentar, direccionar y viabilizar los procesos de descentralización en el país, la cual debía establecer, según el Art. 239 de la Carta Magna, "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".

Es por ello que, en el mes de octubre de 2010, luego de dos años de que entrara en vigencia la actual Constitución, a través del Registro Oficial N° S-303 del 19 de octubre de 2010, se publicó tan anhelada normativa bajo el nombre de [Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización](#), también conocido como COOTAD.

Cuando usted haya leído este artículo del autor Hernán Batallas Gómez, usted estará en la capacidad de comprender los temas que trataremos más adelante en los contenidos de estudio.

Bajo este contexto, a continuación, señalamos algunos temas que nos ayudarán a tener una visión general del proceso de descentralización en el Ecuador en esta primera semana de estudios.

1.1. Principios constitucionales y los principios del COOTAD

Si nos referimos al principio constitucional, es importante analizar el art. 1 de la [Constitución de la República del Ecuador](#) donde establece que:

“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art.1). Si interpretamos este artículo ya nos dice el tipo de organización territorial en que nos enmarcaremos, es decir, el Ecuador es un Estado unitario que gobierna de manera descentralizada, para comprender este último término revisaremos criterios de algunos tratadistas.

La descentralización, este proceso guarda sin duda una alta complejidad, pues, siendo costoso y conflictivo desde su inicio, está afectando intereses de ciertos grupos tanto a nivel local como nacional (Segovia, 2000). Desde esta perspectiva, el gran objetivo de la Asamblea de Montecristi era impulsar un proceso de autonomía y descentralización dentro de un marco de equidad social, económico y territorial, para que se maneje el país de manera descentralizada tal como se maneja en otros países como España.

En la actualidad, hablar de descentralización en el Ecuador es, sin duda alguna, hablar de cambios importantes en la concepción de los Gobiernos seccionales y sus sistemas de gestión, lo cual, a su vez, les conlleva a enfrentar grandes desafíos y cambios en su estructura política,

administrativa y económica (Batallas, 2013). En la Constitución plantea un proceso nuevo y efectivo de descentralización, basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobiernos y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del Estado central hacia los distintos Gobiernos autónomos descentralizados, conocidos como Gobiernos regionales, Gobiernos provinciales, distritos metropolitanos, municipios y juntas parroquiales, también denominados GAD o simplemente Gobiernos autónomos, estos temas los analizaremos más adelante.

En la Constitución en el Título V, de la Organización Territorial del Estado, en el capítulo primero, artículo 238 establece que, en ningún caso el ejercicio de la autonomía podrá dar paso a la secesión del territorio nacional, esto para evitar tendencias separatistas, que estuvieron en boga dentro del Ecuador.

Segovia (2000) puntualiza en su estudio sobre la descentralización que este proceso guarda sin duda una alta complejidad, siendo costoso y conflictivo desde su inicio, afectando intereses de ciertos grupos tanto a nivel local como nacional,

Por otro lado, si nos referimos a los principios del COOTAD, nos dirigimos a la normativa que rige los gobiernos autónomos descentralizados donde se anuncia de manera concreta cuales son estos principios rectores, los podemos encontrar en su Art. 3, donde intervienen los principios de unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y la sustentabilidad del desarrollo.

Para una comprensión sobre los principios nos dirigimos al texto básico en el apartado II y II sobre los principios constitucionales y principios del COOTAD, el autor hace referencia y analiza cada uno de ellos.

Le invitamos a profundizar sus conocimientos sobre sistema de organización territorial.

1.2. Sistema de organización territorial

En este apartado tratamos sobre las distintas formas de organización territorial, se habla de un Estado federal, Estado unitario y un Estado autonómico, Estado regional, autonomías territoriales; a continuación, desarrollaremos cada uno de estos temas que le ayudarán a diferencias o relacionar cada uno de ellos.

Estado federal

Según Morales (2012), un Estado federal es el más importante de la autonomía territorial si se entiende como descentralización las transferencias de potestades y competencias del poder central, entiéndase no solo aquellas que tiene el ejecutivo, sino también, el legislativo, judicial, electoral y la ahora denominada función de transparencia y control social, a los efectos de que la transferencia de poder posibilite al denominado Estado federado un desenvolvimiento cabal de sus actividades en procura del logro de sus propias finalidades, las que están conforme a los requerimientos colectivos de la población que habita en un determinado espacio territorial.

Un gran tratadista, el Dr. Rodrigo Borja Cevallos en su obra “Enciclopedia de la política”, menciona que este tipo de Estado está regido por los principios del federalismo con territorios divididos con autonomías, gobierno propio, ordenamiento jurídico central y las autoridades de la federación (Borja, 1997).

En la Enciclopedia de La Política de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, con claridad se refiere a que el Estado federal tiene características propias y la conducta de quienes en él viven, tiene cierto carácter federal (Bobbio y Matteucci, 1984).

Estado unitario

Este Estado conlleva a la centralización del poder, al respecto, cabe recordar nuestros textos políticos, el anterior que señalaba que el Ecuador es un Estado unitario con administración descentralizada y el actual, que define que el gobierno es descentralizado.

Cabe mencionar que en la Constitución del 1998 se hablaba de poderes del Estado que eran poder ejecutivo, judicial y legislativo, en la Constitución del 2008 se consideran funciones del Estado donde se establecieron dos más, la electoral y la de transparencia y control social.

Si bien es cierto, en un Estado Unitario se centra en el poder, dicha concentración de poder no está dada en una sola función, órgano o persona, porque de lo contrario no estaríamos dentro de un estado unitario, sino en un estado totalitario o absolutista, con lo que además no se vive republicanamente, es decir, en un estado donde existe la división de poderes, dentro de un marco democrático, social y de derecho (Morales, 2012).

Estado autonómico, Estado regional, autonomías territoriales

El término autonomía, tiene su origen en vocablos griegos, auto y nomykos que tienen como significado, la posibilidad de darse sus propias normas o auto normarse. Es bueno recordar de dónde nace dicho concepto, a los efectos de tener presente que este concepto político estuvo antes de la misma Roma y su imperio, luego es trasladado a la Europa napoleónica; dicho pensamiento político es, a su vez, traído desde hace varias centurias a América, y ya sea por influencia de los conquistadores o por la fuerza que ejerce occidente en el pensamiento americano, hace que el presupuesto autonómico en la vida social, antropológica o cultural, económica y política de los pueblos de América sea una verdad (Morales, 2012).

La autonomía tiene varias características que le son connaturales y que se han ido robusteciendo en el devenir del tiempo, estas son: las facultades de autonormarse, propias autoridades, gobierno propio, fines propios y finalmente presupuesto propio,

1.3. Nuevos sistemas de potestades y competencias territoriales

El artículo 3 del COOTAD, expresa de modo claro que todo acto de autoridad y las potestades de los Gobiernos autónomos descentralizados, se regirán a la luz de los principios de unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiaridad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo; se consideran principios básicos y cardinales en el desarrollo territorial de los distintos tipos de asentamientos humanos, para el logro de sus propósitos, lo hemos señalado en párrafos anteriores y lo diremos a lo largo de este texto, que el territorio es único, indisoluble, que tan solo para el logro de sus cometidos se descentraliza, pero la unidad territorial pervive, esencialmente a partir de los dictados de la Constitución, es decir la carta magna como la norma suprema en toma de decisiones no se debe estar por encima de ella aunque los GAD tengan autonomía tanto administrativa, política o financiera, revise el Art. 5 del COOTAD.

Para una mejor comprensión de cada una de las autonomías tanto administrativa, financiera y política revisemos la siguiente:

[Clases de autonomías según el COOTAD](#)

No debemos olvidar que para el estudio de este tema, usted debe revisar estos cuerpos legales que citamos en el párrafo anterior, que le servirán para comprender términos jurídicos que iremos desarrollando en el transcurso de la presente guía.

Considero que luego de la revisión de los contenidos, usted tiene una mayor claridad sobre los antecedentes de la descentralización del Ecuador, por ello es preciso constatar la comprensión de los temas propuestos a través del desarrollo la siguiente actividad recomendada.



Actividad de aprendizaje recomendada

Ahora, y de una manera divertida, valore sus conocimientos, contestando correctamente las preguntas sobre el sistema de organización territorial. Para lo cual, usted debe tomar en cuenta la siguiente estrategia para desarrollar la actividad:

- a. Lea el texto básico sobre el sistema de organización territorial.
- b. Identifique las ideas principales respecto a cada uno de los Estados.
- c. Anote las ideas encontradas sobre lo revisado.
- d. Estas ideas le servirán para contestar las preguntas que se plantean.

Nota: conteste las actividades en un cuaderno de apuntes o en un documento Word.

Finalmente, proceda a contestar las preguntas que constan en la actividad de acuerdo con el tema planteado.

Estoy segura de que se va a divertir desarrollando la actividad, pero sobre todo mejorará sus conocimientos.

¡Éxitos!

Quiz 1

Seleccione la respuesta correcta para cada una de las interrogantes planteadas

1. El grado más importante de autonomía territorial y si se quiere de descentralización territorial.
 - a. Estado autonómico.
 - b. Estado federal.
 - c. Estado unitario.
2. ¿Desde cuándo se ha ido conformando el globo terráqueo?
 - a. A partir de la independencia de los EE. UU.
 - b. Desde el nacimiento de una nueva Constitución.
 - c. Desde la creación de un nuevo código en los países.
3. ¿En la Constitución vigente cuántas son las funciones del Estado ecuatoriano?
 - a. Dos.
 - b. Tres.
 - c. Cinco.
4. ¿Cuántas clases de autonomía tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados según lo estipula el Código vigente COOTAD?
 - a. Política, administrativa y social.
 - b. Política, administrativa y financiera.
 - c. Política, cultural y social.

[Ir al solucionario](#)



1.4. El nuevo marco de las transferencias de recursos fiscales a los gobiernos autónomos descentralizados

Estimado estudiante, esta semana fundamentaremos nuestro estudio, en la revisión del nuevo marco de transferencias de los recursos fiscales a los Gobiernos descentralizados.

Como lo mencionamos en la semana 1 de estudios, al tener los Gobiernos descentralizados su propia autonomía, tienen derecho de recibir recursos fiscales o presupuesto del Estado, este nuevo modelo de transferencias fiscales establecido en la Constitución y en el COOTAD.

A manera de antecedentes de los recursos fiscales se puede establecer que desde el período comprendido entre 1989 y 2003, se promulgaron 19 leyes que repartían recursos fiscales a favor de los gobiernos seccionales de manera desordenada pues: 1. No necesariamente abarcaban a todos los gobiernos seccionales; 2. Tenían su origen en diversas fuentes de financiamiento, en algunos casos a través de la creación de impuestos o participaciones en un porcentaje de ellos o bien financiadas

a través a las rentas petroleras; 3. Se establecieron para los más diversos objetivos, en algunos casos para financiar obras de vialidad, en otros casos obras de saneamiento, en otras simplemente se exigía de manera abierta el financiamiento de obras de desarrollo y en otros casos transferencias incondicionadas; 4. Con diversos mecanismos de distribución de los recursos; y en ningún caso las transferencias establecidas por estas leyes fueron acompañadas de la transferencia efectiva de nuevas competencias (Pino, 2012).

En el texto básico usted podrá revisar un análisis del modelo de distribución de recursos bajo el antiguo esquema, donde se explica la Ley de distribución del 15% de los Gobiernos seccionales, a continuación, realizaremos un análisis del tema.

1.4.1. Ley de distribución del 15% a los Gobiernos seccionales

Esta Ley vino a ser norma jurídica que estableció regulaciones para la principal fuente de ingresos de los denominados gobiernos seccionales autónomos, que pretendió distribuir equitativamente el fondo de descentralización entre sus beneficiarios, y fijó una serie de obligaciones para los gobiernos seccionales en cuanto al destino de los recursos que por este concepto reciban y para el gobierno central en cuanto al modo en que tienen que operar las transferencias (Pino, 2012).

En este sentido, la distribución de estos recursos fiscales tuvieron como finalidad fundamental, mejorar los niveles de equidad en la transferencia de recursos y en ese sentido, los criterios, la repartición en partes iguales o aquellos establecidos en función de la población y el territorio en principio coadyuvan al cumplimiento de este objetivo, sin embargo, para que este efecto se produzca con mejores resultados se deberían haber considerado algunos elementos: la diferencia de capacidades de gobierno, el costo real de proveer bienes y servicios, mejorar las capacidades de distribución de recursos a cada gobierno seccional, falta de incentivo a los gobiernos seccionales para mejorar sus capacidades y mejorar sus ingresos .

Obligaciones del Gobierno central

La obligación del Estado según la Ley era asignar el 15% que básicamente financiaba el fondo de descentralización hasta el 31 de diciembre de cada año, el responsable el Ministerio de Finanzas y Crédito Público. También existían otras transferencias como los fondos de desarrollo seccionales, fondo de desarrollo provincial, Ley 010 y 040.

Señor estudiante, es importante para una mejor comprensión de estos temas que usted revise el texto básico en el apartado del nuevo marco de las transferencias de recursos fiscales a los gobiernos autónomos descentralizados, en las secciones de Antecedentes, Análisis del Modelo de distribución bajo el antiguo esquema, Ley de distribución del 15% a Gobiernos seccionales y las obligaciones del Gobierno central.

Para mejor comprensión de este tema de estudios, es importante que usted revise un recurso educativo de aprendizaje (REA) sobre un análisis de la capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal? En este artículo trata de la gestión fiscal municipal entendida como la capacidad o

potestad constitucional de generar ingresos tributarios es posible en nuestro país, pero en la realidad esta potestad en la mayoría de municipalidades se realiza a medias, privándose de registrar mayores ingresos afectando a la obra pública, es decir, no lograr indicadores óptimos de gestión financiera y de ejecución, por lo cual es necesario contar con herramientas de seguimiento para la evaluación de la gestión pública.

De la misma manera, en este recurso educativo usted se encontrará con unos resultados de investigación de los presupuestos de ingresos de los municipios del país y la medición mediante indicadores de gestión fiscal y tributaria, coloco el enlace para su revisión y análisis [“La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal”](#).

Luego de que usted revisó los contenidos de su texto básico y lo relacionó con el recurso educativo, es momento de valorar nuestro avance, para lo cual, le propongo la siguiente actividad recomendada.



Actividad de aprendizaje recomendada

Bien, ahora es momento de retroalimentar nuestros conocimientos de lo que hemos tratado, transferencia de recursos fiscales y proceder a contestar un crucigrama. Siguiendo las siguientes instrucciones.

- Lea el tema sobre el nuevo marco de las transferencias de recursos fiscales a los Gobiernos autónomos descentralizados.
- Resalte las partes más importantes ideas primarias y secundarias.
- Luego, inicie la actividad, haciendo clic, conforme le indique el monitor o la pantalla.
- Lea las instrucciones del crucigrama y proceda a llenar los espacios con las palabras correspondientes.
- Por recordarle que esta actividad no la debe subir a la plataforma ni enviar a su profesor, es una estrategia de estudio sobre el tema de esta semana.

¡Estoy segura de que lo hará genial!

[El nuevo marco de las transferencias de recursos fiscales](#)



1.4.2. Nuevo modelo de descentralización fiscal

Señor estudiante, para abordar este tema es importante regirnos nuevamente a la Constitución de 2008 donde menciona una serie de disposiciones acerca de la distribución de los recursos fiscales que regulan materias como la participación en el presupuesto general del Estado, donde se establece preasignaciones presupuestarias para la salud, educación y para los gobiernos autónomos descentralizados.

Según criterios de distribución presupuestaria, en la Constitución en el Art. 272 se menciona:

“La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: 1. Tamaño y densidad de la población; 2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; 3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 272).

Según criterios de distribución establecidos en las leyes de distribución anteriores se centraban en la extensión territorial, la población y las necesidades básicas insatisfechas (en adelante NBI), por lo que el artículo 273 de la misma carta magna constituye una innovación que tiene por objeto superar las distorsiones que en términos de equidad generaron estos criterios, particularmente el del índice de NBI y el relativo al tamaño de la población.

Algo muy importante de la autonomía de los GAD, es la creación de sus propios recursos financieros, se traduce principalmente en el ejercicio de la potestad tributaria para generar por vía de ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras, así lo establece el artículo 270 de la Constitución, en relación con los artículos 120, 132, 240 y 301 del mismo cuerpo legal.

De la misma manera corresponde a los GAD, participar de las rentas que reciba el Estado por la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables que tenga lugar en su circunscripción territorial, en este contexto el Art. 298 del texto constitucional, admite la posibilidad de que los GAD puedan contratar deuda pública sujetándose a las restricciones y requisitos que establece la Constitución, que son también aplicables al Gobierno Central.

Estimado estudiante, es importante resaltar en este apartado que los GAD tienen fuentes principales de ingresos como: ingresos propios, las transferencias directas del Estado, las que corresponde por explotación de recursos naturales no renovables en sus circunscripciones territoriales y el endeudamiento.

1.4.3. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización

Como se mencionó anteriormente, la normativa constitucional establece que le corresponde a los GAD, participar de al menos el 15% de los ingresos permanentes y el 5% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado; en concordancia con la disposición señalada, el COOTAD fija la participación de los GAD en el Presupuesto General del Estado en el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes. Dichos porcentajes del Presupuesto General del Estado, se reparte entre los diferentes niveles de gobierno, según lo dispone el artículo 192 del COOTAD, de la siguiente manera: 1. Gobiernos Provinciales 26%. 2. Gobiernos Municipales 67%. 3. Gobiernos Parroquiales Rurales 6%.

En el Modelo de Equidad Territorial, en la provisión de bienes y servicios públicos, se puede establecer que en el Art. 193 del COOTAD, el modelo de distribución se aplicará en dos etapas: 1. comprende un monto equivalente a lo recibido por cada Gobierno Autónomo Descentralizado en el año 2010; y, 2. por el saldo que reste hasta cubrir el monto equivalente al 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, el que se distribuirá en función a los criterios establecidos en el artículo 272 de la Constitución, mediante la fórmula de distribución que se regula en los artículos 194 y siguientes del COOTAD.

Para analizar los temas sobre formula de distribución, el tamaño de la población, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, capacidad fiscal, nos vamos a dirigir al texto básico en los apartados 4.2.3. y el 4.2.4.

Finalmente, se puede concluir que mediante la Constitución de la República y el COOTAD, se ha avanzado en este nuevo modelo de descentralización fiscal que básicamente se constituye en el primer paso para la existencia de los gobiernos locales que cuenten con fuentes de financiamiento que efectivamente les permitan cumplir sus fines y que aseguren a los ciudadanos en el territorio, gozar de un conjunto de bienes y servicios de calidad, independientemente del lugar en el que fijen su residencia.

¡Excelente! Es momento de divertirse un poco, con la siguiente actividad.



Actividad de aprendizaje recomendada

Tal como lo habíamos mencionado en el apartado de metodología, el proceso de aprendizaje también conlleva la propuesta de estrategias didácticas dinámicas que permitan lograr su aprendizaje, por ello, le invito a desarrollar la siguiente actividad interactiva tomando en cuenta previamente las siguientes estrategias de trabajo:

- a. Revisar el tema, nuevo modelo de descentralización fiscal que consta en el texto básico.
- b. Realice en su cuaderno de apuntes o en un documento en Word, una lluvia de ideas, respecto a este tema.
- c. Esto le ayudará para estudiar.
- d. Para terminar, participe en la actividad, contestando cada una de las interrogantes planteadas.

Quiz 2

Seleccione la respuesta correcta para cada una de las interrogantes planteadas

1. La distribución de recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados se realizará bajo los siguientes criterios:
 - a. Tamaño y densidad de la población; y, necesidades básicas insatisfechas.
 - b. Solo el tamaño de la población.
 - c. Solo se fijará en las necesidades básicas insatisfechas.
2. El Código prevé la necesidad de dar mayor peso a la población de distribución.
 - a. Rural.
 - b. Urbana.
 - c. Periferia.
3. La descentralización fiscal en un sentido restringido, está vinculada íntimamente con la posibilidad de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sean capaces de generar:
 - a. Dependencia de la transferencia de recursos.
 - b. Recursos que provee la naturaleza.
 - c. Sus propios recursos fiscales y cerrar la dependencia de recursos.

[Ir al solucionario](#)

¡Estoy segura de que su participación fue muy enriquecedora y divertida!



1.5. La descentralización participativa entre la utopía social y la praxis jurídica

Estimado estudiante, para la comprensión de este tema nos dirigimos al texto básico en el apartado de la descentralización participativa escrito por la autora Ivonne Sthepanie Dávila.

Al respecto, “Cuando hablamos de descentralización participativa, nos viene a la mente dos conceptos: por un lado, la descentralización propiamente dicha entendida (en un concepto politológico) como la intervención “en la estructura político – administrativa del Estado con el fin de modificar la forma y el grado de regulación estatal en determinados campos políticos” (Haldewang 1990, como se citó en Dávila, 2012, p. 85).

Es importante retomar el criterio del autor Batallas (2013) la descentralización simboliza cambios importantes dentro del Estado, pero sin duda representa desafíos y retos que deben enfrentar de forma obligatoria los gobiernos autónomos en sus distintos niveles, de manera organizada y paulatina, pero sin marcha atrás; de ahí la importancia de tener muy en claro su objeto, finalidad y alcances, pues, de otra manera, la implementación de una verdadera descentralización en el país pasará a ser un proceso incompleto y fallido, conforme ha venido aconteciendo en las últimas décadas (p. 3).

1.5.1. Los paradigmas de la reforma del Estado y la descentralización, sus antecedentes y su influencia en el caso ecuatoriano

Este apartado tiene como finalidad desarrollar los dos paradigmas de la reforma del Estado y la descentralización en América Latina: la corriente neoliberal y la democratizante, para lo cual se hará un acercamiento teórico de los antecedentes de la descentralización desde la perspectiva de dos autores como son Montesquieu y Tocqueville, para luego determinar cómo estas dos corrientes llegan a imponerse en Latinoamérica sobre todo en el Ecuador.

Si nos dirigimos al texto básico usted revisará varios conceptos sobre descentralización y algunos antecedentes sobre este tema.

1.5.2. La trilogía de la descentralización y la participación ciudadana en el Ecuador

El nuevo marco legal ecuatoriano ha dado un giro importante en cuanto a la agenda participativa de los GAD que se ven inmersos en una trilogía jurídica integrada por la constitución del 2008, la [Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social](#) y el COOTAD y a partir de la vigencia del Código Orgánico Administrativo (COA), este cuerpo legal tiene efectos directos en la actividad jurídica de los GADS, y del ejercicio de competencias, como la descentralización.

Para una mejor comprensión de la trilogía de la descentralización, vamos a revisar una infografía sobre este tema.

Trilogía de la descentralización

Al respecto podemos decir que “las transformaciones por las que ha pasado el sistema democrático demuestran que hay un futuro para la democracia moderna, porque es allí donde los derechos de libertad y participación de los ciudadanos se reconocieron constitucionalmente, por lo que Bobbio concibe a la democracia como un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas, en el que se prevé y se propicia las condiciones necesarias para que exista una amplia participación de los interesados” (Bobbio, 2001, como se citó en Dávila, 2012, p. 96).

Señor estudiante, luego de haber revisado los contenidos del texto básico con los temas expuestos, para poder reforzar sus conocimientos a continuación realizaremos una actividad.



Actividad de aprendizaje recomendada

En consecuencia, para conocer un poco más sobre la trilogía jurídica de la descentralización y participación ciudadana en el Ecuador; ¿qué le parece si hacemos una pausa activa y participamos en la siguiente actividad? Para ello, es importante que usted lea las siguientes instrucciones:

- a. Lea el texto básico el subtema III la trilogía jurídica.
- b. Obtenga las ideas principales y anótelas en su cuaderno de apuntes o un documento Word.
- c. Finalmente, realice un cuadro sinóptico sobre el tema.
- d. No se debe presentar este trabajo al docente.

¡Manos a la obra!



Autoevaluación 1

Seleccione la respuesta correcta para cada una de las interrogantes planteadas

1. El Ecuador es un Estado unitario que se gobierna de manera:
 - a. Descentralizada.
 - b. Organizada.
 - c. Centralizada.
 - d. Concentrada.

2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tienen una organización:
 - a. Administrativa y legislativa.
 - b. Política y administrativa.
 - c. Administrativa, legislativa y judicial.
 - d. Política, administrativa y financiera.

3. Cuando hablamos del principio de la unidad en el COOTAD, a que se refiere:
 - a. Que los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, territorial, económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.
 - b. Que los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad de los Estados.
 - c. Que los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico solo del Estado ecuatoriano.
 - d. Que los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico de los GAD parroquiales.

4. El principio de solidaridad, tiene como deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión y la satisfacción.
 - a. De las necesidades de las instituciones públicas y el cumplimiento de sus fines.
 - b. De las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del Buen Vivir.
 - c. De las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo particular de los servidores públicos.
 - d. De las necesidades básicas y el cumplimiento de sus competencias.
5. El principio de subsidiariedad es cuando el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población, y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del:
 - a. Interés de un GAD.
 - b. Conjunto de un territorio.
 - c. Interés particular.
 - d. Interés de un ciudadano.
6. La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde:
 - a. Al Estado.
 - b. A una sola institución pública.
 - c. La ciudadanía.
 - d. A la autoridad.
7. () ¿En un Estado unitario, conlleva la centralización del poder?
8. () La autonomía tiene varias características connaturales, pero no podrían actuar fuera del marco de la norma, como la facultad de autonormarse, gobierno propio, propias autoridades y presupuesto propio.

9. () Los niveles de gobierno están divididos en: regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y organismos internacionales.
10. () En la Ley de Participación Ciudadana define al presupuesto participativo como el proceso mediante el cual, los ciudadanos de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales.

[Ir al solucionario](#)



Unidad 2. La organización territorial y Gobierno

2.1. La organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución y el COOTAD

Estimado estudiante, para comprender este tema, es necesario comprender primeramente qué es la organización territorial del Estado para posteriormente estudiar, la lógica de los niveles de gobierno que los rigen, para ello es importante leer el apartado I. La organización territorial dentro de la Constitución del 2008, pág. 118.

Al respecto, “El ordenamiento territorial no es, como algunos han creído, simple cuestión de “técnica administrativa”, sino un asunto eminentemente político, pues define las reglas de relación entre el individuo y su comunidad, por una parte, y el Gobierno por la otra. Tras la diversidad geográfica resultante de la división del territorio estatal se ocultan las realidades demográficas y socio económicas, que subyacen a cualquier sistema de ordenamiento territorial” (Hernández, 2000, como se citó en Espinosa, 2012, p. 118).

En este sentido, es importante resaltar que el surgimiento de un nuevo modelo territorial se orienta a la consolidación de un Estado fuerte pero policéntrico, que se basa en un Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) donde se manejan diferentes ejes de desarrollo nacional, si hacemos notar lo que nos dice la Constitución “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 3, numeral 6).

Bajo este contexto, sin duda la organización del territorio se orienta en la consecución de objetivos con el PND, en la actualidad tenemos el Plan Toda una Vida, se encuentran los objetivos del cual debe regirse cada jurisdicción en cada territorio ecuatoriano de acuerdo a las necesidades de cada sector estratégico de gobierno. En el texto básico usted encontrará un análisis que hace el autor del capítulo del libro donde menciona el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, cabe indicar que de ese documento nace el

nuevo Plan 2017-2021 “Plan Toda una vida”, por consiguiente, con la nueva organización territorial del Estado hace que los distintos niveles de gobierno, que tradicionalmente han regido y, en alguna medida, se mantienen tanto en la Constitución vigente como en la normativa que los rige, que es el COOTAD, se traduzca gradualmente en la conexión horizontal de las regiones a fin de disminuir los desequilibrios territoriales, reconociendo la existencia de provincias extremadamente pobres y otras con alta concentración de riqueza.

En este sentido, el COOTAD y la Carta Magna se orientan a la consecución de una progresiva articulación y complementación de los territorios, a los que se les dota de distintos niveles de gobierno en función de las categorías reconocidas por el capítulo segundo del título tercero de la Carta Magna, que desarrolla la organización territorial del Estado y el Art. 28 del COOTAD es claro en determinar que cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado.

2.2. Los niveles de gobierno dentro de la Constitución y el COOTAD

Se puede mencionar que, dentro de este ámbito, el COOTAD confiere personalidad jurídica de derecho público, así como autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos seccionales autónomos señalados en el artículo 238 de la Constitución.

Para emprender un análisis más detallado de este tema, nos vamos a dirigir a su texto básico en donde usted encontrará una profunda explicación del autor del artículo del libro coordinado por Morales, 2012. El autor del artículo nos hace una relación de la normativa del COOTAD y de la Constitución y nos hace un análisis del ordenamiento territorial del Estado como las regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y los regímenes especiales, donde se detalla el rol de cada uno de ellos

A continuación, le propongo una actividad para que realice una retroalimentación de todo lo aprendido durante esta semana de estudios.



Actividad de aprendizaje recomendada

Una vez que ha estudiado el tema de esta semana, revise sus conocimientos encontrando las palabras relacionadas con la organización territorial.

- Lea el texto básico en el apartado la organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución y el COOTAD.
- Identifique las ideas principales y anótelas en su cuaderno de apuntes o en un documento en Word.
- No presente las ideas principales a su docente.
- Ahora, diviértase encontrando los términos relacionados con el tema de estudios de esta semana.

¡Estoy segura de que lo hará en el menor tiempo posible!

[La organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución y el COOTAD](#)



Semana 6

2.3. Regiones

Estimado estudiante, nos encontramos en la sexta semana de estudios, en donde abordaremos los GAD regionales, en el texto lo encontramos en el apartado 2.1, este GAD regional está contemplado en nuestra Constitución, pero aún no están constituidas las regiones en nuestro país según la Disposición Transitoria Primera en el inciso 9 de la Constitución de la República del Ecuador establece:

“La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Transitoria Primera, Inciso 9).

Con base a lo mencionado, se puede establecer que ya han pasado más de ocho años y aún no se conforman legalmente estas regiones, su creación es con el objetivo de la integración de Zonas más amplias que las actuales de 24 provincias a fin de facilitar mediante un nivel de gobierno intermedio la planificación y gestión de políticas de desarrollo sustentable.

Dicho de otra manera, hay que descentralizar el poder público para lograr el desarrollo efectivo de las regiones, es decir, el desarrollo armónico en todo el país, considerando que las regiones podrán ser gobernadas por gobiernos democráticos de elección popular.

2.3.1. Rol de las regiones

Es importante identificar el rol que tendrán las regiones en caso de su conformación, es así que la estructuración de territorios que cuenten con recursos naturales y espacios que preferiblemente, comprendan diversos niveles altitudinales y que obtengan ventajas comparativas de sus condiciones especiales; el liderazgo de las provincias con mayores niveles de desarrollo para que impulsen de manera solidaria y complementaria el crecimiento de sus provincias colindantes con las que integren el nuevo nivel de gobierno; la consecución de un nivel de gobierno autónomo mediante la conformación voluntaria de un gobierno seccional regional con mayores competencias, a través de la elaboración de un estatuto autonómico ratificado en consulta popular por las provincias que autodefinan conformarse como región autónoma.

Por otro lado, el COOTAD (2010), en cuanto a la conformación de regiones, en su Art. 15 dispone que “dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al cinco por ciento (5%) de la población nacional, formarán regiones, de acuerdo con la Constitución y la ley. Para la conformación de regiones se requerirá y garantizará obligatoriamente que exista equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas, en los términos establecidos en la Constitución, y que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional. Se crearán incentivos económicos y de otra índole para que las provincias se integren en regiones” (COOTAD, 2010, Art. 15).

2.3.2. Requisitos para la conformación

Existen algunos requisitos para la conformación de las regiones según el Art. 224 de la Constitución.

“Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 224).

Cabe señalar que el Art. 13 del COOTAD, establece que:

“La creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales respetará de manera rigurosa los requisitos previstos en la Constitución y este Código: su inobservancia acarreará la nulidad absoluta del acto normativo correspondiente” (COOTAD, 2010, Art. 13).

Sin embargo, teniendo en cuenta que, excepto las parroquias rurales, la creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales respetarán de manera rigurosa los requisitos previstos en la Constitución y este Código: su inobservancia acarreará la nulidad absoluta del acto normativo correspondiente.

2.3.3. Procedimiento de conformación

Para el procedimiento de conformación, de conformidad con lo previsto en la Constitución, el proceso de conformación de regiones tendrá lugar de acuerdo con ciertas reglas, la iniciativa para la conformación de una región corresponderá a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y se iniciará con las resoluciones adoptadas por los consejos provinciales respectivos, con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de cada consejo.

Estimado estudiante, en el apartado 2.1.3, en el procedimiento de conformación de las regiones, se detalla el procedimiento desde un proyecto de ley, luego los estatutos de autonomía y, finalmente, la consulta popular, en este último apartado una vez aprobado el proyecto de ley de la región por parte de la Asamblea y emitido el dictamen favorable por la Corte

Constitucional, se convocará a consulta popular en las provincias que la pretenden constituir, a fin de que se pronuncien sobre el estatuto regional, el cual regirá únicamente si es aprobado con la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, aprobación que también pondrá en vigencia la ley orgánica de creación de la región.

En el apartado 2.1.4, en el texto básico, usted conocerá los estatutos, la naturaleza y el contenido de un proyecto de ley, los órganos de gobierno, el consejo regional y sus atribuciones.

Es momento de reforzar lo aprendido, contestando las interrogantes de la siguiente actividad.



Actividad de aprendizaje recomendada

Identifique el procedimiento de conformación de una región.

Para el desarrollo de la actividad se recomienda que considere lo siguiente:

- a. Dé lectura al apartado 2.1.3 del texto básico sobre el procedimiento conformación.
- b. Realice una lluvia de ideas, en su cuaderno de apuntes o en un documento en Word.
- c. No debe presentar las ideas a su docente.
- d. Conteste las interrogantes propuestas.

Quiz 3

Seleccione la respuesta correcta para cada una de las interrogantes planteadas

1. Uno de los principales objetivos y pautas para la conformación de regiones es:
 - a. La generación de procesos de articulación vertical del territorio nacional.
 - b. La generación de procesos de articulación horizontal del territorio nacional.
 - c. La generación de procesos articulados entre los gobiernos de manera autoritaria.
2. Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al:
 - a. Cinco por ciento.
 - b. Dos por ciento.
 - c. Diez por ciento.
3. Los requisitos de la conformación de regiones van de la mano de un intenso proceso de generación de acuerdos entre:
 - a. Varios cantones.
 - b. Las provincias involucradas.
 - c. Diferentes parroquias urbanas y rurales.
4. Una de las reglas para el proceso de conformación de regiones es:
 - a. Iniciativa para la conformación de las regiones.
 - b. La disputa entre niveles de gobierno.
 - c. El nivel que tenga más poder en la toma de decisiones.

5. El proyecto de Ley Orgánica de creación de la región contendrá la declaración de creación y la:
- a. Delimitación de su territorio.
 - b. Permiso del alcalde del cantón.
 - c. Permiso del prefecto de la provincia.

[Ir al solucionario](#)



¡Buen trabajo! Usted se ha convertido en una persona experta en identificar en la creación de proyectos de conformación de regiones.



2.4. Las provincias

Estimado estudiante, en esta semana 7, usted va a conocer todo el proceso de conformación de una provincia, el Art, 17 del COOTAD define a las provincias como circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente le correspondan. Debe remarcarse que la creación de provincias precisa de la expedición de ley y conforme el artículo 135 de la Constitución, su proyecto de creación debe ser presentado por el presidente de la República, el cual deberá contener la descripción del territorio que comprende la provincia, sus límites, la designación de la capital provincial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

Para la revisión de los requisitos para la creación de las provincias, nos vamos a dirigir al texto básico en el apartado 2.2. Provincias, en donde muy claramente se define estos requisitos, a modo de análisis, se puede establecer que para su creación se debe considerar la población, la extensión territorial, las delimitaciones y finalmente, un informe favorable de los gobiernos autónomos descentralizados y del organismo nacional de planificación y lo más importante, la decisión de la ciudadanía de los cantones que van a conformar la nueva provincia a través de consulta popular convocada, a solicitud del presidente o presidenta de la República, por el organismo electoral nacional conforme a la ley.

2.4.1. El rol de las provincias

Con el análisis de este tema del rol que deben cumplir las provincias surgen algunos cuestionamientos una vez que surjan las regiones autónomas, radica en el aseguramiento de su convivencia pacífica con la provincia, pues a la luz de la similitud de las competencias reconocidas a ambos niveles de gobierno dentro de un mismo espacio territorial, no es inútil cuestionarse acerca de la incidencia y vigencia real de las provincias como nivel de gobierno, cuando se conformen las regiones.

En su texto básico encontrará un análisis sobre el rol de las provincias según la [Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo](#)(SENPLADES), se analiza las competencias de las mismas, los órganos de gobierno y los consejos

provinciales, haciendo alusión a este último punto en el Art. 252 de la Constitución dispone que:

“las provincias sean gobernadas por un consejo provincial, integrado por un prefecto y un viceprefecto, elegidos por votación popular, además de los alcaldes y concejales delegados por los cantones, así como los representantes elegidos por quienes presidan las juntas parroquiales. Dichos delegados cantonales y parroquiales son denominados consejeros provinciales” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 225).

En cuanto a sus atribuciones, el código se inscribe en la lógica de denominar al cuerpo colegiado, en este caso el consejo provincial, como órgano de legislación y fiscalización (Art. 43 del COOTAD), mientras que el personero que lo preside con voto dirimente (Art. 48 del COOTAD), es la primera autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado provincial (Art. 49 del COOTAD). En este orden, dicha autoridad corresponde al prefecto quien es elegido en binomio con el viceprefecto, quien subroga a la primera autoridad en caso de ausencia temporal mayor a tres días e integra el consejo provincial con voz y voto, además de que se encuentra investido de las mismas atribuciones de los consejeros provinciales (Art. 52 del COOTAD).

2.5. Cantones

Constituye un nivel de organización territorial, cuyo principal órgano de gobierno es el concejo municipal de acuerdo con el artículo 238 de la Constitución que regula los Gobiernos autónomos descentralizados. Si nos regimos a la normativa en el COOTAD, define a un cantón como:

“Circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y, por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con la presente ley” (COOTAD, 2010, Art. 20).

El proceso de creación y los requisitos los podemos encontrar en el COOTAD en los art. 21 y 22, de la misma manera usted podrá reformar sus conocimientos en su texto básico en el apartado 2.3 sobre los cantones.

2.6. Parroquias rurales

Las parroquias rurales, constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano, en este caso interviene el municipio de cada cantón mediante ordenanza ya no necesitamos de un proyecto de ley aprobado por el presidente de la República sino de los GAD cantonales para su creación o modificación de parroquias rurales, cuenta con algunos requisitos de conformación, los puede revisar en el Art. 26 del COOTAD o en su texto básico página 163, donde el autor del artículo del libro hace mención a la conformación, requisitos que se debe tomar en cuenta, el rol, las competencias, los órganos de gobierno, la junta parroquial, la conformación, las atribuciones de la parroquia y del presidente de la junta parroquial.

2.7. Regímenes especiales

La Constitución regula los regímenes especiales dentro del capítulo tercero de su título quinto. De acuerdo al artículo 72 del COOTAD, conforman dicha categoría, las regiones autónomas, los distritos metropolitanos autónomos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias el distrito especial que rige en la provincia de las Galápagos. En ese orden, “los regímenes especiales son tanto una forma de organización de gobierno como de administración de territorio” (COOTAD, Art. 72).

Para su análisis y comprensión sobre los regímenes vamos a leer el texto básico en la página 180 hasta la 191, donde se muestra en detalle el proceso de creación, conformación, atribuciones, etc.

Señor estudiante, luego de haber revisado cada uno de los GAD tanto regionales, provinciales, cantonales, parroquiales y los regímenes especiales, hemos concluido este bimestre, con el estudio de la unidad 2, es importante que usted retroalimente los contenidos con la siguiente actividad recomendada.

Para su mejor ilustración, revise la siguiente infografía en donde constan los niveles de gobierno dentro de la Constitución y el COOTAD como son las regiones, provincias, cantones, parroquias y los regímenes especiales.

[La organización territorial y gobierno](#)



Actividad de aprendizaje recomendada

Por ello, le sugiero que en la presente semana realice el estudio de las unidades 1 y 2, que guardan estrecha relación entre ellas.

Aquí usted tiene la plena libertad de hacer uso de cualquier tipo o clase de técnica de estudio que le permita comprender, analizar y sintetizar los contenidos de las unidades antes mencionadas. Seleccione la más adecuada para esta ocasión y utilícela en sus estudios. También vuelva a revisar las actividades de aprendizaje recomendadas y las autoevaluaciones. Con estos ejercicios estará reforzando sus conocimientos y preparándose adecuadamente para la evaluación presencial.

Le invito a reforzar sus conocimientos, participando en la siguiente autoevaluación:

Estoy seguro que realizará un buen trabajo.

¡Nos vemos en la semana 8!



Autoevaluación 2

Seleccione la respuesta correcta para cada una de las interrogantes planteadas

1. () Según el autor Hernández Becerra, sostiene que el ordenamiento territorial como algunos han creído, no es simple cuestión de “técnica administrativa”, sino un asunto eminentemente político.
2. La organización territorial planteada en la Carta Constitucional y en el COOTAD se orienta a:
 - a. La consecución de una progresiva articulación y complementación de los ciudadanos.
 - b. La consecución de una progresiva articulación y complementación de los organismos internacionales.
 - c. La consecución de una progresiva articulación y complementación de los organismos nacionales.
 - d. La consecución de una progresiva articulación y complementación de los territorios.
3. () ¿En la actualidad, si existe la conformación de regiones en el Ecuador?
4. () Uno de los principales objetivos para la conformación de regiones es la integración de zonas más amplias que las actuales 24 provincias a través de la agrupación de territorios provinciales, a fin de facilitar mediante un nivel de gobierno intermedio la planificación y gestión de políticas de desarrollo sustentable.

5. Para la conformación de una región se necesitará dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al:
 - a. Cinco por ciento (5%).
 - b. Diez por ciento (10%).
 - c. Quince por ciento (15%).
 - d. Veinte por ciento (20%).
6. Para la creación de provincias se requiere el cumplimiento de una población residente en el territorio de la futura provincia de al menos el:
 - a. Dos por ciento de la población total nacional.
 - b. Cinco por ciento de la población total nacional.
 - c. Tres por ciento de la población total nacional.
 - d. Diez por ciento de la población total nacional.
7. El consejo provincial estará integrado por:
 - a. Un prefecto y un viceprefecto elegidos por votación popular, además de los alcaldes y concejales delegados por el presidente de la república.
 - b. Un prefecto y un viceprefecto elegidos por votación popular, además de los alcaldes y los representantes o presidentes de los barrios elegidos por una asamblea nacional.
 - c. Un prefecto y un viceprefecto elegidos por votación popular, además de los alcaldes y concejales delegados por los cantones y los representantes o presidentes de los barrios elegidos por una asamblea barrial.
 - d. Un prefecto y un viceprefecto elegidos por votación popular, además de los alcaldes y concejales delegados por los cantones, así como los representantes elegidos por quienes presidan las juntas parroquiales.
8. () En un cantón estatuye al alcalde como la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por votación popular.

9. () Un municipio estará en la facultad de crear ordenanzas.
10. () El artículo 255 de la Constitución estatuye que las juntas parroquiales estarán conformadas por vocales de elección por la asamblea barrial, cuyo candidato elegido es aquel que presidirá la junta.

[Ir al solucionario](#)



Semana 8



Actividades finales del bimestre

Estimado estudiante, a lo largo de estas semanas hemos recorrido un camino interesante que ha permitido en un principio, estudiar la organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador.

En la primera semana iniciamos con el estudio de la organización territorial del Estado y los principios constitucionales, los principios del COOTAD, sistemas de organización territorial y los nuevos sistemas de potestades y competencias territoriales, se revisa normativas como el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

En la segunda semana abordamos el tema sobre el marco de las transferencias de recursos fiscales a los Gobiernos autónomos descentralizados; también se abordó un tema importante dentro del marco de transferencias de recursos fiscales, es la Ley de distribución del 15% a los gobiernos seccionales.

En la tercera semana se estudió el tema del nuevo modelo de descentralización fiscal, código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización.

En la cuarta semana se revisó la descentralización participativa: entre la utopía social y la praxis jurídica, donde se desprenden subtemas como, los paradigmas de la reforma del Estado y la descentralización; la trilogía jurídica de la descentralización y la participación ciudadana en el Ecuador y la nueva gestión pública.

En la quinta semana se revisó una nueva unidad de estudios como es la organización territorial y gobierno, se abordó temas de trascendental importancia como la organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución y el COOTAD y los niveles de gobierno.

En la sexta unidad se continúa revisando los niveles de gobierno como son las regiones, el rol, los requisitos y el procedimiento para su conformación

Para finalizar el primer bimestre, en la séptima semana, se continua con los niveles de gobierno: provincias, el rol de las provincias, los cantones, las parroquias rurales y los regímenes especiales.



Actividad de aprendizaje recomendada

Inicie con el estudio de los contenidos que han sido abordados durante el primer bimestre.

Para el desarrollo de la actividad se recomienda que considere lo siguiente:

- Realice una lectura comprensiva de cada una de las unidades.
- Revise nuevamente las evaluaciones planteadas en las actividades recomendadas, resúmenes etc. que haya elaborado en semanas anteriores.
- Consulte con su docente las dudas que se generen en el estudio de los contenidos.

Recuerde revisar de manera paralela los contenidos con las actividades de aprendizaje recomendadas y actividades de aprendizaje evaluadas.

¡Hasta pronto!



Segundo Bimestre

Resultado de aprendizaje 2

- Reflexiona sobre las facultades y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados en el desarrollo de la comunidad local.

El presente resultado de aprendizaje, se logrará a través del estudio de la unidad 3 y 4; en la unidad 3 abordará temas importantes, como: la descentralización y el sistema Nacional de Competencias y el nuevo ordenamiento jurídico ecuatoriano, esto es en la tercera Unidad, donde se estudiará algunas reflexiones sobre la descentralización en el Ecuador y su evolución jurídica, el nuevo modelo de descentralización, la descentralización administrativa. En la semana 13, revisaremos la última Unidad de estudio, lo que donde se abordará un tema muy importante como es el régimen tributario de los gobiernos autónomos descentralizados, con el estudio de algunos subtemas como los conceptos tributarios generales, los principios constitucionales tributarios, los tributos, el acto normativo de los gobiernos autónomos en el marco tributario en todos los niveles de gobiernos.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje



Semana 9

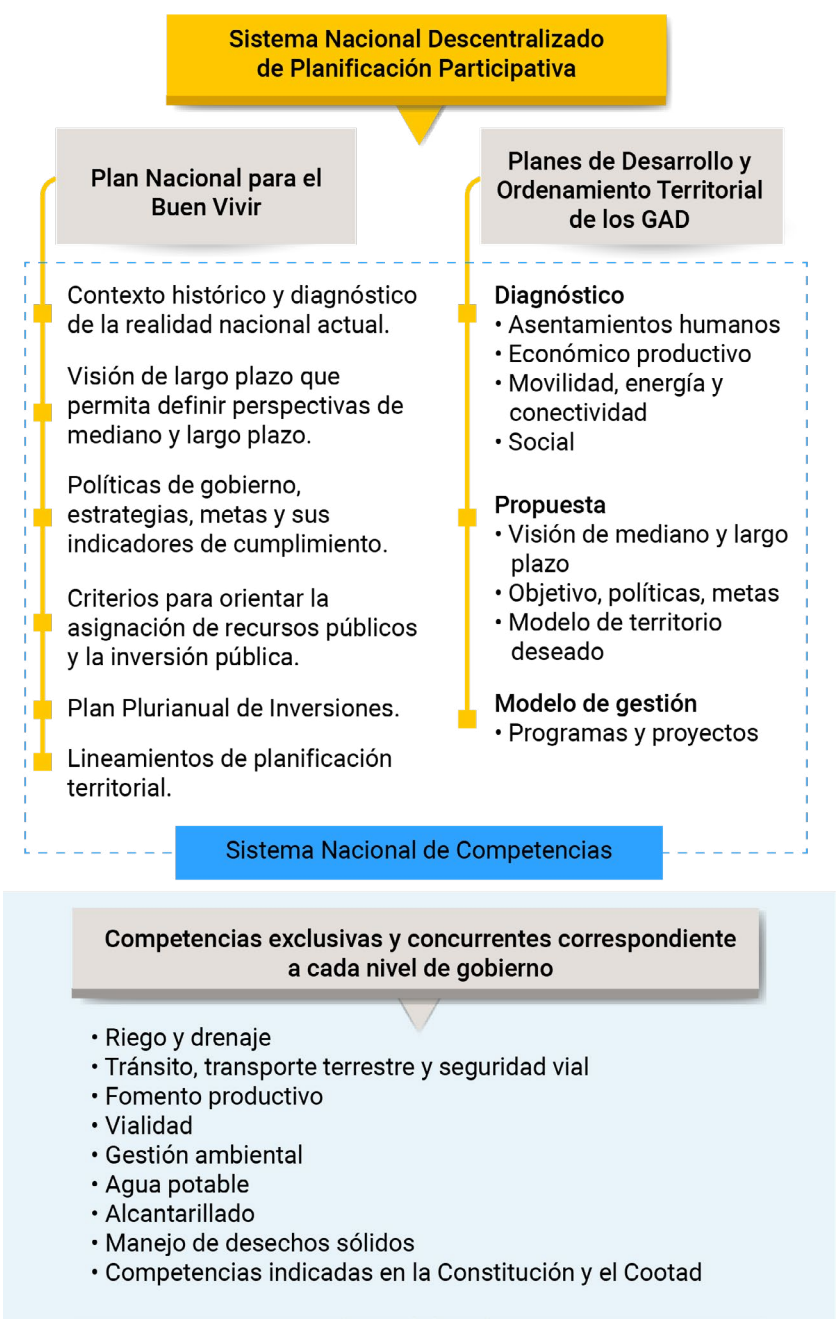
Unidad 3. Descentralización y sistema nacional de competencias en el nuevo ordenamiento jurídico

Estimado estudiante, en esta semana damos inicio al segundo bimestre de la asignatura, espero que continúe con la mejor predisposición y motivación para el logro de los objetivos planteados. Es momento de ponernos en contexto, le invito a dirigirse al tema sobre la descentralización y el sistema nacional de competencias, se hará algunas reflexiones en el Ecuador y su evolución histórica.

Algunas reflexiones sobre la descentralización en el Ecuador

A continuación, le invito a revisar el texto básico seleccionado desde la página 188 hasta la 198, el autor del artículo el doctor Gustavo Bedón Tamayo, hace alusión a la descentralización y el nuevo ordenamiento jurídico ecuatoriano y el funcionamiento del denominado [Sistema Nacional de Competencias](#), es importante hacer una revisión sobre la evolución normativa que ha regido en este proceso.

Figura 1.
Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



Nota. El gráfico representa los planes del Sistema Nacional Descentralizado como son el Plan Nacional Para el Buen Vivir y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD, con sus respectivas competencias. Tomado del Sistema Nacional de Competencias.

3.1. Evolución jurídica

Se puede establecer que uno de los instrumentos jurídicos en el proceso de descentralización y su vinculación con el Estado de derecho, previo a lo que se vio en la Constitución del 2008, se puede mencionar las siguientes normas: Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa Privada; Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para Gobiernos Seccionales; Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social; algunas reformas y Codificación de la Constitución Política de la República; Reformas y Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (2005); Síntesis crítica de las experiencias de Descentralización en el Ecuador (1998-2008): “la década perdida”.

Todos estos temas los va a encontrar en su texto básico donde explica cada uno de los temas y, además, se hace referencia a un resumen de los principales procesos de descentralización en el Ecuador desde 1998 al 2008 un análisis de diferentes sectores estratégicos como es el turismo, el ambiente, la salud, la educación, agricultura, bienestar social, tránsito y transporte y los aeropuertos.

Bajo este contexto, así como existió algunos elementos comunes detectados en cada uno de los sectores; podemos resaltar algunos nudos críticos como: la separación entre lo técnico y lo político, la descentralización no ha sido considerada como un proyecto de país, no hubo una apropiación local del proceso de ciudadanía, no se crearon modelos de gestión de descentralización, excesivo peso de los recursos financieros y finalmente la falta de institucionalidad debida.

Estimado estudiante, le recomiendo revisar su texto básico donde va a encontrar en detalle estos temas que hemos analizados en párrafos anteriores, para que usted saque sus propias conclusiones.



Actividad de aprendizaje recomendada

Elabore un cuadro sinóptico, en donde pueda identificar lo más importante del tema de esta semana, específicamente en la evolución jurídica. Para lo cual, seguirá el siguiente procedimiento:

- Efectúe una lectura sobre la evolución jurídica páginas 191 a la 193.
- Enfoque su atención a las normativas que se hablaba de descentralización en el Ecuador.
- Elabore el cuadro sinóptico con la información solicitada.

Nota: conteste las actividades en un cuaderno de apuntes o en un documento en Word.

Estimado estudiante, una vez finalizada la actividad podrá tener el pleno conocimiento de la evolución normativa sobre la descentralización en el Ecuador.

¡Estoy segura de que lo hará muy bien!



Semana 10

3.2. El nuevo modelo de descentralización y el Sistema Nacional de Competencias en la Constitución y el COOTAD

Estimado estudiante, hemos arribado a una nueva semana de clases en donde se abordará el tema del nuevo modelo de descentralización y el Sistema Nacional de Competencias. Le invito a ubicarse en el tema en su texto básico en la página 198.

En la Constitución vigente del 2008, parten importantes lineamientos constitucionales que construyen el concepto de descentralización con el que nuestro país abordará un nuevo intento por distribuir sus competencias entre sus diferentes niveles de gobierno, de la cuales nace un concepto propio de la descentralización que se sustenta en elementos como la modalidad y forma de gobierno: la descentralización administrativa, este tema lo abordaremos en el siguiente apartado.

3.3. Una modalidad de la forma de gobierno: la descentralización administrativa

Partiendo del marco de la tradición del pensamiento político, que va desde la teoría clásica aristotélica, donde se distinguen las tres formas de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia (y sus respectivas formas corruptas o impuras: tiranía, oligarquía y demagogia); pasando por la teoría medieval, de derivación romana y la elaboración de la teoría de la soberanía popular; hasta llegar a la teoría moderna, nacida con el surgimiento del Estado moderno, según la cual las formas históricas de gobierno son la monarquía y la república en sus dos formas (aristocracia y democracia); el Ecuador en el 2008, ratifica su calidad de república como forma de gobierno. Y así mismo, mantiene la característica de unitario, como su forma de Estado (Bedón, 2012, 198).

En la Constitución se establece que el Ecuador se organiza de forma de República y se gobierna de manera descentralizada, de la misma manera expresa que el Ecuador es un estado Constitucional de derechos y de justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.

En este contexto, el nuevo modelo de descentralización se conecta al concepto de descentralización administrativa, porque al ser una forma de modalidad de gobierno no cambia la forma de Estado, implica la transferencia de competencias de la Administración Pública Central, más no la transferencia de potestades estatales legislativas e incluso jurisdiccionales que caracteriza, en cambio, a la descentralización política en Estados federales o autonómicos (Pérez, 2009, p. 255-256).

En este sentido, los avances específicamente en este nuevo marco jurídico, en materia de descentralización, apuntan más a fortalecer la gestión administrativa del

Estado, lo cual no necesariamente debe ser considerado como una debilidad, sino como una estrategia para consolidar paulatinamente la descentralización política en los Gobiernos autónomos descentralizados.

¡Muy bien, estimado estudiante! Con la finalidad de recordar algunos aspectos principales de la descentralización administrativa, proceda a desarrollar la actividad que se plantea a continuación.



Actividad de aprendizaje recomendada

Realice un mapa mental sobre la descentralización administrativa.

Para el desarrollo de esta actividad se sugiere lo siguiente:

- Efectúe la lectura sobre la modalidad de forma de gobierno la descentralización administrativa.
- Identifique las ideas principales de la lectura.
- Realice un mapa mental donde se note claramente la modalidad de descentralización administrativa, comparta su grafica con sus compañeros y su docente en el horario de tutorías y consultas semanales.

Nota: conteste las actividades en un cuaderno de apuntes o en un documento en Word.

A través de esta actividad podrá afianzar sus conocimientos sobre el tema, podrá analizar y emitir su criterio personal sobre el particular.



Semana 11

Estimado estudiante, en esta semana de estudios abordaremos otros tres temas importantes sobre la descentralización y sistema nacional de competencias en el nuevo ordenamiento jurídico, a continuación, analizamos cada uno de estos temas.

3.4. Una herramienta para el desarrollo: un medio, no un fin

La Constitución dentro de los deberes del Estado en el Art. 3 numeral 6 hace alusión a “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” Con esta disposición,

y los regímenes de desarrollo y del buen vivir establecidos en los títulos VI y VII de la Constitución, la descentralización encuentra su objetivo fundamental: “el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio”.

La existencia de un [Plan Nacional de Desarrollo](#) (en adelante PND), que menciona el Art. 280 de la Constitución, es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado, y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y constituye la herramienta necesaria para coordinar las competencias exclusivas del Gobierno Central y de los gobiernos autónomos descentralizados (Bedón, 2012, pp. 200-202).

3.5. Un principio de la administración pública

Señor estudiante, para el estudio de este tema podemos revisar el texto básico en el apartado 3.3, página 203. Para abordar este tema, nuevamente nos dirigimos a la Constitución para hacer una referencia normativa específicamente en el Art. 227 donde establece:

La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Por consiguiente, la Administración pública se diferencia de la administración convencional por la existencia de los siguientes elementos característicos: fines públicos, personal público, patrimonio público, función pública, autoridad pública, responsabilidad pública y estatuto normativo (Diccionario de Administración Pública Chilena, Ministerio del Interior de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2002, p. 16).

3.6. Lo público estatal en el territorio: La descentralización Territorial

Para desarrollar este tema es importante la revisión de la norma jurídica como es la Constitución en el Art. 273 en donde establece que:

Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias. Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos

autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente. Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados (Constitución de la República del Ecuador, 2028).

En otras palabras, conforme el marco constitucional ecuatoriano, en nuestro país al hablar de descentralización, se hace referencia fundamentalmente a la “descentralización territorial”, que consiste en la atribución de potestades a personas jurídicas locales y regionales (comunidades locales) y se sustenta en una base geográfica cuyas competencias se determinan debido a un determinado territorio (Vedel y Devolvé, t. 2, p. 399, citado por PÉREZ, Efraín, op. cit., pág. 262).

Por lo tanto, el énfasis constitucional de la descentralización en nuestro sistema no apunta a lo que una parte de la doctrina jurídica administrativista denomina “descentralización funcional (Pérez, 2009, p. 254).

Bajo este contexto, se puede mencionar que, tanto en la Constitución como en el COOTAD, está claramente las competencias de cada nivel de gobierno, es decir la descentralización opera exclusivamente hacia los gobiernos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales.

Interesante verdad, es momento de revisar nuestros conocimientos a los subtemas estudiados en esta semana con la siguiente actividad.



Actividad de aprendizaje recomendada

Ahora y de una manera divertida, valore sus conocimientos, contestando correctamente las preguntas sobre el principio de la administración pública, para lo cual, usted debe tomar en cuenta la siguiente estrategia para desarrollar la actividad:

- a. Lea el texto básico en el apartado 3.3. principio de la administración pública.
- b. Identifique las ideas principales respecto al tema.
- c. Anote las ideas encontradas sobre lo revisado.
- d. Estas ideas usted se servirá para poder contestar las preguntas que se plantean.

- e. Finalmente, proceda a contestar las preguntas que constan en la actividad de acuerdo con el tema planteado.

Nota: conteste las actividades en un cuaderno de apuntes o en un documento en Word.

Estoy segura de que se va a divertir desarrollando la actividad, pero sobre todo mejorará sus conocimientos.

¡Éxitos!

Quiz 4

Seleccione la respuesta correcta para cada una de las interrogantes planteadas

1. Uno de los elementos de la administración pública a diferencia de la administración convencional es por:
 - a. Interés particular.
 - b. Fines públicos.
 - c. Interés particular e interés general.
2. Los organismos del Estado propenden a la instauración de la división objetiva de funciones y la división subjetiva de órganos, entre las diferentes administraciones:
 - a. Públicas.
 - b. Privadas.
 - c. Mixtas.
3. La descentralización es un elemento sustancial del ejercicio del poder político en el campo de las:
 - a. Entidades privadas.
 - b. Administración pública.
 - c. Instituciones no gubernamentales.
4. La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de:
 - a. Eficacia.
 - b. Pertenencia.
 - c. Interés particular.

5. La administración pública es el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, y pone en contacto directo a:
- a. Grupos privilegiados.
 - b. Ciudadanía.
 - c. Personas con vinculación directa al gobierno.

[Ir al solucionario](#)



3.7. El Sistema Nacional de Competencias

Estimado estudiante, en esta semana revisaremos el tema de [Sistema Nacional de Competencias](#) (en adelante SNC), en el marco constitucional vigente, se concreta a través de la construcción de un sistema nacional de competencias, según el 239, que permita la asignación de estas, y regule adecuadamente su ejecución y financiamiento.

Usted podrá revisar en su texto básico en el apartado 3.6 el tema en donde se puede analizar que lo concibe del SNC de las cuáles se puede mencionar que según el COOTAD se la define como: “el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiaridad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente (COOTAD, 2010, Art. 108).

Bajo este contexto, se deriva la necesidad de abordar el SNC en tres grandes dimensiones: a) el marco conceptual con el que debe funcionar; b) el marco institucional que lo debe concretar; y, c) un marco procedimental, que dé cuenta de los mecanismos para su ejecución. Estos tres temas los vamos a revisar en su texto básico en los apartados, 3.6.2. al 3.6.6.

3.7.1. Marco conceptual: análisis y problema

Para abordar este tema, es muy importante revisar que son las competencias administrativas, se puede definir como el conjunto de acciones que un agente puede ejercer legítimamente, por ello, constituye la medida de las actividades que corresponden a cada órgano administrativo de acuerdo con el ordenamiento jurídico (Pérez, 2000, pp. 126).

Si nos regimos a la Constitución en el Art. 226 donde establece que:

“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. Tendrán el deber de coordinar acciones

para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 226).

Por otro lado, la misma normativa en el Art. 132 expresa:

“La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes. 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados. 5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias. 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 132).

En este mismo ámbito, se puede revisar algunos criterios para determinar las competencias y su traspaso, para ello se fundamenta en cuatro: la materia, el territorio, el tiempo y el grado. El territorio, comprende el ámbito espacial dentro del cual puede ejercer su actividad. El tiempo, se refiere al lapso o período dentro del cual puede obrar. El grado, es la posición o situación jerárquica que ocupa el órgano, de manera que la competencia no puede ser desempeñada por otro órgano (Pérez, 2000, pp. 141 y 142).

3.7.2. Marco Institucional: El Consejo Nacional de Competencias

Este marco institucional se define con algunos elementos como: la naturaleza, la integración, las atribuciones, las comisiones de sorteo de competencias. En la naturaleza nos vamos a regir a la constitución donde establece:

“El Sistema Nacional de Competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones: 1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados.

Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias. 2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado. 3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias. 4. Asignar las competencias residuales a favor de los Gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia. 5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 269).

En su texto básico usted también puede encontrar un análisis muy amplio del tema sobre la integración de estas competencias, de las cuales se menciona que se integrará con un representante por cada nivel de gobierno, en el Art. 242, usted podrá encontrar todos los niveles de gobierno como son las regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y los regímenes especiales, sin duda estos temas ya lo hemos desarrollado en semanas anteriores.

3.7.3. Marco procedimental: el procedimiento de transferencia de competencias

En nuestra Constitución este procedimiento se lo estipula como obligatorio y progresivo, por ende el CNC, como el instrumento jurídico que operaría la transferencias de competencias en ejercicio de la delegación legislativa realizada por la Constitución, es importante resaltar cinco pasos importantes como: informes habilitantes, Informe de la comisión de costeo de competencias; identificación de los gobiernos autónomos descentralizados; resolución de transferencia de competencias y recursos; y, entrega efectiva de recursos.

Bajo este contexto, quizá nos preguntamos ¿será eficaz el principio de competencia para fortalecer el gobierno descentralizado?, bajo esta interrogante les propongo un Recurso Educativo Abierto (REA) con el tema [“Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador”](#) en este artículo usted va encontrar varios temas de estudio que le ayudará a comprender el ejercicio de las competencias en los municipios del Ecuador, el régimen de autonomía, un análisis jurisprudencial. El problema consiste

en la competencia para ejercer el control de legalidad de las ordenanzas atribuida, por el Código Orgánico de la Función Judicial, a las Salas Especializadas de lo Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia versus el sometimiento exclusivo al control constitucional por parte de la Corte Constitucional, que estuvo dispuesta en el COOTAD, es decir el control de constitucionalidad no puede limitarse meramente a la aplicación del principio de jerarquía, sino, y sobre todo, al de competencia.

Según el autor Torres (2020), “cuando los Gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales ecuatorianos ejerzan la facultad legislativa en materias de su competencia exclusiva, determinadas en la Constitución, las antinomias que se produzcan entre ordenanzas y leyes deben ser resueltas por el principio de competencia, cuando las ordenanzas regulen otras materias distintas a las exclusivas, como es el caso de las que desarrollan los impuestos locales, no pueden ser válidas si de algún modo contradicen los preceptos legales” (p. 26).

Para Torres (2020), describe que “los Gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales ecuatorianos ejerzan la facultad legislativa en materias de su competencia exclusiva, determinadas en la Constitución, las antinomias que se produzcan entre ordenanzas y leyes deben ser resueltas por el principio de competencia, cuando las ordenanzas regulen otras materias distintas a las exclusivas, como es el caso de las que desarrollan los impuestos locales, no pueden ser válidas si de algún modo contradicen los preceptos legales”(p. 27).

Estimado estudiante, después de haber revisado estos nudos jurídicos dentro del SNC, solicito a usted se digne revisar su texto básico, de los cuales se presenta en forma más analítica cada uno de los temas planteados.

¡Ahora es importante que participe en la actividad que se encuentra a continuación, para que retroalimente mejor sus conocimientos sobre el tema de estudios de esta semana!



Actividad de aprendizaje recomendada

Resulta interesante analizar estos temas en donde usted pueda diferenciar cada uno de estos nudos jurídicos para ello va a realizar la siguiente actividad:

- a. Mediante un cuadro sinóptico, usted va a diferenciar cada uno de ellos, primeramente, debe revisar su texto básico en todos los temas que hemos estudiado, específicamente desde el apartado 3.6.2 al 3.6.8.
- b. Luego de haber resaltado las ideas principales, usted va a realizar un cuadro sinóptico, esta herramienta le permitirá conocer a profundidad los temas de esta semana.
- c. Realice en documento de Word. No enviar a su profesor. Porque, únicamente es un respaldo para su estudio.

Usted está en toda la capacidad de rendir su evaluación sin ningún problema.

¡Usted es un experto!

Una vez que ha finalizado el estudio de los contenidos, le invito a que autoevalúe sus conocimientos respondiendo a las siguientes preguntas de la unidad.



Autoevaluación 3

Seleccione la respuesta correcta para cada una de las interrogantes planteadas

1. En la descentralización jurídica de la descentralización en el Ecuador. ¿Cuál fue la primera norma que hablaba de la descentralización en el Ecuador?
 - a. Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada.
 - b. Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.
 - c. Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para Gobiernos Seccionales.
 - d. Reformas y Codificación de la Constitución Política de la República.
2. ¿Desde qué año el Ecuador se rige con el COOTAD?
 - a. 2008.
 - b. 2009.
 - c. 2010.
 - d. 2011.
3. () La primera aproximación frente a la descentralización que establece la nueva Constitución, permite afirmar que la descentralización es fundamentalmente una modalidad de la forma de gobierno.
4. () En la teoría clásica aristotélica, se distinguen las tres formas de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia.
5. () El Estado ecuatoriano es unitario, no es federal.

6. Es un deber primordial del Estado promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y:
- Centralización.
 - Descentralización.
 - Desconcentración.
 - Organización territorial.
7. () La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.
8. () La competencia administrativa, se la puede definir como el conjunto de acciones que un agente puede ejercer legítimamente, es decir, constituye la medida de las actividades que corresponden a cada órgano administrativo de acuerdo al ordenamiento jurídico.
9. Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno. La gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno, de acuerdo con la Constitución y la ley. Identifique el tipo de competencia:
- Exclusiva.
 - Concurrente.
 - Directos del Estado.
 - De los órganos nacionales e internacionales.
10. Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o la materia. Su gestión se sustenta en el principio de subsidiariedad. Identifique el tipo de competencia:
- Exclusiva.
 - Concurrente.
 - Directos del Estado.
 - De los órganos nacionales e internacionales.

[Ir al solucionario](#)



Unidad 4. Régimen tributario de los Gobiernos autónomos

Señor estudiante, bienvenido a una nueva unidad de estudios, estas tres semanas siguientes vamos a revisar un último tema de estudios como es el régimen tributario de los Gobiernos autónomos, semana de estudios. Le invito a ubicarse en su texto básico en el apartado régimen tributario de los Gobiernos autónomos descentralizados (en adelante GAD), hace referencia a los principios constitucionales y a los tributos.

4.1. Principios constitucionales tributarios

Para el desarrollo de este apartado, nos dirigimos a nuestro texto básico en el apartado 2.1, donde se señala algunos principios constitucionales tributarios de los cuales tenemos los siguientes; principio de legalidad, de igualdad y capacidad contributiva, generalidad, equidad y finalmente el principio de no confiscatoriedad.

Principio de legalidad: Este principio representa la principal regla dentro del régimen tributario. En este sentido, el principio de legalidad en el orden tributario obtiene su fundamento en el hecho de que el Estado sustrae del ciudadano parte de su patrimonio a través de los tributos, originando así la necesidad de legitimar dicha acción por medio de la ley como expresión de la voluntad soberana.

Principio de igualdad y de capacidad contributiva: Según Batallas (2012), menciona que “el principio de igualdad guarda su origen constitucional en dos acontecimientos que sin duda alguna transformaron la visión del Estado y su restructuración social, me refiero a la independencia de los Estados Unidos de América a través del concepto de la “igualdad ante la ley” y la revolución francesa bajo la inclusión del lema “libertad, igualdad y fraternidad” (p. 254).

La capacidad contributiva para algunos doctrinarios es considerada como un principio constitucional tributario independiente del principio de igualdad, sin embargo, se puede deducir que ambos principios guardan relación, puesto que, con una buena capacidad distributiva se puede transmitir de la

mejor manera este principio de la igualdad entre los contribuyentes según su riqueza y la disposición económica de aportar con los gastos del Estado.

Principio de generalidad: Este principio de rango constitucional determina de manera específica que cualquier persona cuya situación se enmarque con los elementos contenidos en el hecho generador, debe ser sujeto pasivo del impuesto.

Principio de equidad: Implica la correcta aplicación de la justicia la carga tributaria debe ser repartida de manera equitativa.

Principio de no confiscatoriedad: Este principio busca controlar el cobro de los tributos del contribuyente que no se sientan afectados su capacidad económica y su disposición de ahorro, por ende, el órgano legislativo fiscal debe medir el límite en la imposición de cargas.

4.2. Tributos

Los tributos responden a la necesidad del Estado y organismos seccionales de recaudar recursos económicos con el fin de destinarlos para múltiples propósitos, consecuentemente, los tributos representan una carga sobre el contribuyente ya sea cuando existe una manifestación de riqueza, la posesión de un patrimonio, el consumo de bienes y servicios, entre otras circunstancias el reconocido Modelo de Código Tributario para América Latina define al tributo como: “Las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”.

Los tributos en un término general representan un importantísimo ingreso al Estado y sus instituciones beneficiarias, sirviendo para el cumplimiento de sus fines (Batallas, 2012). En este sentido, el destino que se dé a los ingresos fiscales precisamente se relaciona con la clasificación tripartita que se ha dado a los tributos, siendo su finalidad un elemento diferenciador entre unos y otros, tal como lo veremos más adelante.

Elementos constitutivos del tributo, dentro de estos elementos se puede detallar los siguientes: los cualitativos que se desprenden en los hechos imponibles, sujetos de la obligación; los elementos cuantitativos son: la base imponible y la cuantía del tributo.

Para entender este tema, es importante analizar la clasificación de estos ingresos tributarios: impuesto, la tasa y las contribuciones especiales. Para el análisis de cada uno de ellos, se va a dirigir al texto básico en el apartado 2.2.2.

Para afianzar estos temas le invito a revisar la siguiente infografía, a través de la cual, realizaremos un recorrido de la clasificación de los tributos.

Tributos

Estoy segura de que, le ha parecido muy interesante. Como pudo darse cuenta, se debe tener claro la clasificación de los tributos.



Actividad de aprendizaje recomendada

Realice un cuadro comparativo sobre las clases de tributos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Para el desarrollo de esta actividad se sugiere lo siguiente:

- Realice una lectura comprensiva del tema: clasificación de los tributos en los GAD.
- Identifique la relación o diferencias que existe entre ellos y cuando se lo aplica.
- En su cuaderno de apuntes realice el cuadro comparativo.

Cuando realice la actividad seguramente no faltará en su cuadro comparativo las similitudes y diferencias en cada uno de la clasificación de tributos.

¡Lo hará excelente!



4.3. El acto normativo de los Gobiernos autónomos descentralizados en el marco tributario

Estimado estudiante, continuemos revisando la unidad 4 con relación a los tributos en los GAD, donde se puede establecer que solo a través de una ley, se podrá crear, modificar o suprimir los tributos, es decir, los impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Por ello, la Asamblea Nacional quien mediante ley podrá crear, modificar o suprimir los tributos, por otro lado, los GAD también están en la facultad de crear, modificar o extinguir las tasas y las contribuciones especiales mediante ordenanza.

El acto normativo con el que cuentan los gobiernos autónomos a manera de atribución, es en la práctica una delegación del poder legislativo, tal como le prevé el artículo 132 de la Constitución de la República, numeral 3. en donde se señala: “Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados” (Constitución República del Ecuador, 2008, Art. 132, numeral 3).

Por otro lado, la misma carta suprema estipula que

“Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley” (Constitución República del Ecuador, 2008, Art. 301).

Los actos normativos inherentes a la facultad tributaria poseen un rango inferior al de un acto normativo pleno de la función legislativa, es decir, el acto normativo manifiesto a través de una ordenanza, naturalmente, tiene un rango inferior al de la ley de conformidad con lo establecido en el orden normativo jerárquico de la Constitución, factor fundamental que nos permite determinar no solo el alcance de los actos normativos emitidos por los gobiernos autónomos, sino también la importancia de que dichos actos

se sometan necesariamente a las leyes tributarias vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, y de manera especial al Código Orgánico Tributario como norma base en dicha materia (Batallas, 2012, p. 174).

4.4. Los tributos como ingresos financieros de los Gobiernos autónomos descentralizados

En el COOTAD, se detalla algunos tipos de recursos financieros que se detalla a continuación.

“Son recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados los siguientes: “a) Ingresos propios de la gestión; b) Transferencias del presupuesto general del Estado; c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones; d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, e) Recursos provenientes de financiamiento” (COOTAD, 2010, Art. 171).

Dentro de los estados financieros, vemos a los tributos como ingresos propios de la gestión que se realice de los GAD, también aquellos ingresos procedentes de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Estimado estudiante, seguro le pareció importante estos temas, debido a los casos que se dan en cada uno de los hogares con este pago de tributos, por ende, ya sabemos que son ingresos para los GAD.

¡Lo ha hecho genial! Verifique sus conocimientos preguntando a su familia, amigos, vecinos las problemáticas que puede encontrar en caso de incumplimiento de pago de estos tributos como son los impuestos, multas y contribuciones especiales.



Actividad de aprendizaje recomendada

Ahora y de una manera divertida, valore sus conocimientos, contestando correctamente las preguntas sobre los tributos en el apartado 2.2 del texto básico, para lo cual, usted debe tomar en cuenta la siguiente estrategia para desarrollar la actividad:

- a. Lea el texto básico sobre los tributos.
- b. Identifique las ideas principales respecto a cada uno de ellos.
- c. Anote las ideas encontradas sobre lo revisado.
- d. Estas ideas usted se servirá para poder contestar las preguntas que se plantean.
- e. Finalmente, proceda a contestar las preguntas que constan en la actividad de acuerdo con el tema planteado.

Estoy segura de que se va a divertir desarrollando la actividad, pero sobre todo mejorará sus conocimientos.

¡Éxitos!

Quiz 5

Seleccione la respuesta correcta para cada una de las interrogantes planteadas

1. Los tributos representan una carga sobre el contribuyente ya sea cuando existe una manifestación de riqueza, la posesión de un patrimonio o el:
 - a. Ingreso de recursos de personas particulares.
 - b. Consumo de bienes y servicios.
 - c. Bienes provenientes de ingresos ilícitos.
2. La prestación que se genera en función al vínculo jurídico personal existente entre el contribuyente y la administración tributaria, esto viene a ser:
 - a. Los tributos.
 - b. Bienes provenientes de ingresos ilícitos.
 - c. Ingreso de recursos de personas particulares.
3. Según el Código Tributario, los tributos son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para:
 - a. Privilegiar a los particulares.
 - b. Privilegiar a grupos de empresarios.
 - c. El cumplimiento de sus fines.
4. En el Poder Tributario, permite a la administración competente exigir a cada ciudadano la prestación económica mediante métodos:
 - a. Coercitivos.
 - b. Voluntad.
 - c. Seguimiento.

5. ¿Cuáles son los elementos cualitativos de un tributo?
- a. Hecho imponible y el sujeto de la obligación.
 - b. La base imponible y el sujeto de la obligación.
 - c. Cuantía del tributo y el hecho imponible.

[Ir al solucionario](#)



4.5. Ingresos tributarios de los Gobiernos regionales autónomos

Estimado estudiante, hemos arribado al tema final de la asignatura, en esta semana revisaremos los últimos temas de la unidad 4 sobre los ingresos tributarios de las regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y los regímenes especiales.

Para los ingresos tributarios regionales se dividen en dos grupos: el primero, en impuestos transferidos y los tributos a ser creados por su propio gobierno. Los primeros, se derivan de impuestos a la renta, por herencias, legados y donaciones, impuesto a la propiedad de vehículos motorizados, entre otros contemplados en la normativa. Todos estos impuestos usted los puede ver en detalle en su texto básico en el apartado 4.1.

4.6. Ingresos tributarios de los Gobiernos provinciales autónomos

Los Gobiernos provinciales, al igual que los Gobiernos regionales, cuentan con potestades de índole fiscal que les permiten obtener beneficios tributarios provenientes de impuestos, y así también, crear tasas y contribuciones especiales a ser aplicadas dentro de sus territorios y bajo su jurisdicción (Batallas, 2012, p. 284).

Como parte de ese aprovechamiento de impuestos señalados en la ley, el COOTAD prevé que los gobiernos provinciales puedan beneficiarse del 0.001% adicional al impuesto de Alcabalas, es decir, aquel impuesto que recae sobre ciertos actos jurídicos que contengan el traspaso de dominio de bienes inmuebles. Independientemente de que dicho impuesto será analizado a detalle en el capítulo de impuestos de los gobiernos municipales y metropolitanos, vale la pena señalar que este beneficio adicional del impuesto de alcabalas, no es nuevo dentro de nuestro ordenamiento jurídico, pues el mismo regía desde el 22 de noviembre de 1952, fecha en la cual el Congreso Nacional, mediante Decreto Ejecutivo 1, dispuso el cobro adicional del impuesto en un 1% en beneficio de las prefecturas. Por otro lado, nótese que este porcentaje adicional al impuesto de alcabalas, no es una sobretasa o un recargo como tal, sino más bien reuniría las condiciones y elementos

de un impuesto independiente al de alcabala, más allá de que ambas cargas surjan de un mismo hecho generador. En primer lugar, porque está siendo creado a través de una ley, requisito fundamental en este tipo de tributos, así mismo, cuenta con un sujeto activo distinto al de alcabala, como es el gobierno provincial, y finalmente, cuenta con una tarifa fija y una base imponible como es el monto del impuesto de alcabala.

Por otro lado, tenemos los ingresos tributarios municipales, para ello usted debe leer el siguiente REA [“La autonomía financiera municipal en el Ecuador, con especial referencia a los ingresos tributarios y a la potestad tributaria de los municipios”](#).

Con el recurso presentado(REA), usted debe leer y complementar sus conocimientos sobre los aspectos financieros que implica la descentralización administrativa en el Ecuador, el texto hace mención de las características fundamentales del modelo de descentralización ecuatoriano, para posteriormente explicar la relación entre descentralización y autonomía financiera, de la misma manera se refiere a los ingresos tributarios que se asignan a los municipios ecuatorianos y al sistema tributario municipal, con especial referencia a la potestad de creación de tasas y contribuciones especiales que tienen los municipios ecuatorianos.

En el artículo, usted se encontrará con temas importantes como la descentralización administrativa y financiera, la autonomía financiera como exigencia de la descentralización régimen jurídico de los ingresos y la potestad tributarios municipal sobre impuestos que benefician a los municipios ecuatoriano, impuestos sobre la propiedad urbana o rural, alcabalas, impuestos de vehículos, patentes, espectáculos públicos entre otros.

4.7. Ingresos tributarios de los Gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos

En el COOTAD los ingresos que perciben estos Gobiernos están contemplados en esta normativa siendo de aplicación directa para los cantones, cuyos ingresos son importantes para cada municipio.

Para una mejor ilustración de este tema revise el texto básico en el apartado 4.3. sobre los ingresos tributarios de los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos; en ese mismo acápite usted puede encontrar

temas como fuentes de la obligación tributaria, el uso del catastro y la valoración de predios, estímulos tributarios, impuestos municipales, impuestos a los predios urbanos y rurales, impuestos de alcabalas, entre otros.

Bajo este contexto y análisis del documento, usted está en la capacidad de realizar la siguiente actividad recomendada.

Ahora, diviértase un poco, contestando acertadamente las preguntas que se exponen en la siguiente actividad.



Actividad de aprendizaje recomendada

Ahora es momento de preparar la evaluación presencial del segundo bimestre, lo cual requiere que usted vaya realizando una revisión minuciosa de los contenidos estudiados durante el transcurso del bimestre.

Por ello, le sugiero que en la presente semana realice el estudio pormenorizado de la unidad 4, referente a los tributos.

Usted tiene la plena libertad de hacer uso de cualquier tipo o clase de técnica de estudio que le permita comprender, analizar y sintetizar los contenidos antes mencionados. Seleccione la más adecuado para esta ocasión y utilícela en sus estudios. También vuelva a revisar las actividades de aprendizaje recomendadas y la autoevaluación 4. Con estos ejercicios estará reforzando sus conocimientos y preparándose adecuadamente para la evaluación presencial.

Recuerde que en este bimestre usted a más de dominar los contenidos teóricos, deberá manejar contenidos de orden práctico.

Estoy seguro de que realizará un buen trabajo.

Ha culminado el estudio de la presente unidad y es necesario evaluar sus conocimientos adquiridos, por lo que le propongo el siguiente cuestionario de autoevaluación.



Autoevaluación 4

Seleccione la respuesta correcta para cada una de las interrogantes planteadas

1. () La capacidad contributiva para la gran mayoría de la doctrina es considerada como un principio constitucional tributario independiente del principio de igualdad.
2. () El principio de generalidad hace referencia a que todo sujeto fiscal, sin exención alguna, debe cumplir con sus obligaciones tributarias, o visto desde otra perspectiva, contribuir con el financiamiento de los gastos privados.
3. De qué principio se habla cuando decimos que la carga tributaria deberá ser repartida de manera equitativa, consecuentemente, que los sujetos pasivos de un mismo impuesto deben guardar una situación de paridad frente a la norma que establece y regula dicho gravamen.
 - a. Principio de generalidad.
 - b. Principio de equidad.
 - c. Principio de no confiscatoriedad.
 - d. Principio transparencia.
4. Cuál es el principio que busca controlar el cobro de los tributos al contribuyente a tal punto que no se vean afectadas su capacidad económica y su disposición de ahorro.
 - a. Principio de generalidad.
 - b. Principio de equidad.
 - c. Principio de no confiscatoriedad.
 - d. Principio de transparencia.
5. () El principio de generalidad, este principio no hace referencia a que toda persona pague los tributos sino que nadie puede ser eximido por privilegios sociales y económicos que no estén previstos en la ley y que no guarden una lógica de igualdad y equidad.

6. () Los tributos responden a la necesidad del Estado y organismos seccionales de recaudar recursos económicos con el fin de destinarlos para múltiples propósitos.
7. El hecho generador o el hecho imponible, representa sin duda alguna el principal elemento del tributo, ya que de su configuración nace precisamente la obligación de:
- a. Recaudar.
 - b. Imponer impuestos.
 - c. Obligación de tributar.
 - d. Derecho de recaudar.
8. () En el caso de los sujetos de la obligación tributaria será el sujeto activo como beneficiario de la obligación, y el sujeto pasivo es el contribuyente del tributo, ya sea una persona natural o una persona jurídica.
9. () La cuantía del tributo es el valor monetario que debe pagar el sujeto pasivo de la obligación, valor que surge de la base imponible del tributo y de la tarifa fijada sobre el mismo.
10. () Los tributos se clasifican en: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

[Ir al solucionario](#)



Semana 16

Estimado profesional en formación, hemos culminado con el estudio de los contenidos del segundo bimestre, ahora es menester que pueda organizar su tiempo para realizar una revisión final de los contenidos abordados y prepararse para la prueba presencial.

En la semana 9, 10, 11 y 12, se abordó la unidad 3 que se refiere a la descentralización y al sistema nacional de competencias, se estudió la evolución jurídica de los GAD. El nuevo modelo de descentralización y el Sistema nacional de Competencias en la Constitución y el COOTAD. Una modalidad de la forma de gobierno: la descentralización administrativa, principio de la administración pública, sistema nacional de competencias.

En la unidad 4, se abordó temas como el Régimen Tributario de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, donde se analiza subtemas, como los principios constitucionales tributarios, los tributos, el acto normativo de los Gobiernos autónomos descentralizados en el marco tributario, los tributos como ingresos financieros de los GAD, ingresos tributarios de cada uno de ellos niveles de gobierno.

Ahora, diviértase un poco, contestando acertadamente las preguntas que se exponen en la siguiente actividad.



Actividad de aprendizaje recomendada

Inicie con el estudio de los contenidos que han sido abordados durante el segundo bimestre.

Para el desarrollo de la actividad se recomienda que considere lo siguiente:

1. Realice una lectura comprensiva de cada una de las unidades.
2. Revise nuevamente los cuadros sinópticos, mapas conceptuales, resúmenes etc. que haya elaborado en semanas anteriores.
3. Consulte con su docente las dudas que se generen en el estudio de los contenidos.

Nota: conteste las actividades en un cuaderno de apuntes o en un documento en Word.



4. Solucionario

Quiz 1		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	b	Se entiende como descentralización a las transferencias de potestades y competencias del poder central, entiéndase no solo aquellas que tiene el ejecutivo, sino también el legislativo, judicial, electoral y la ahora denominada función de transparencia y control social.
2	a	Existe un espíritu federalista por la conciencia de libertad e independencia.
3	c	Las funciones del Estado según nuestra Constitución vigente son cinco.
4	b	Según el COOTAD existen tres clases de autonomías, lo podemos revisar en el Art. 5.

[Ir a Quiz](#)

Quiz 2		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	a	Para la distribución de recursos se debe considerar el tamaño y las necesidades básicas insatisfechas.
2	a	La población rural equivaldrá al 120% de la población urbana.
3	c	Correcta, los gobiernos son capaces de generar sus propios recursos y cerrar la dependencia de sus recursos.

[Ir a Quiz](#)

Autoevaluación 1		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	a	El Ecuador es un Estado unitario que se gobierna de manera descentralizada.
2	d	Los gobiernos autónomos descentralizados, tienen una organización política, administrativa y legislativa.
3	a	El principio de la unidad en el COOTAD, se refiere a que los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, territorial, económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.
4	b	Se debe garantizar la inclusión y satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.
5	b	Se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de territorio.
6	c	Corresponde a la ciudadanía la participación como derecho.
7	V	Correcto, en este Estado conllevaba a un Estado unitario.
8	V	Correcto, cada nivel de gobierno tiene autonomía, pero se debe regir y ordenar bajo la normativa.
9	F	Incorrecto, los niveles de gobierno están divididos en: regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y los regímenes especiales.
10	V	Correcto, en esta ley la participación de los ciudadanos contribuyen voluntariamente en decisiones respecto al presupuesto.

Ir a la
autoevaluación

Quiz 3	
Pregunta	Respuesta
1	b
2	a
3	b
4	a
5	a

[Ir a Quiz](#)

Autoevaluación 2

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	V	Correcto, dicho autor hace mención que el ordenamiento territorial como algunos han creído, no es simple cuestión de “técnica administrativa”, sino un asunto eminentemente político.
2	d	La organización territorial planteada en la Carta Constitucional y en el COOTAD se orienta a la progresiva articulación de territorios.
3	F	Incorrecto, aún no existe hasta la presente fecha la conformación de regiones.
4	V	Correcto, su objetivo es la integración de zonas más amplias.
5	a	Se necesitará que el número de habitantes que en su conjunto sea superior al 5%.
6	c	Se requiere el tres por ciento de la población total nacional.
7	d	Estará integrado por un prefecto y un viceprefecto, además de los alcaldes y concejales, así como los representantes elegidos por quienes presidan las juntas parroquiales.
8	V	Correcto, el alcalde será la primera autoridad del ejecutivo.
9	V	Correcto, están en la facultad de la creación de normativa como las ordenanzas municipales.
10	F	Incorrecto, la elección se realizará mediante elección popular.

[Ir a la autoevaluación](#)

Quiz 4	
Pregunta	Respuesta
1	b
2	a
3	b
4	a

Ir a Quiz

Autoevaluación 3

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	a	La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada.
2	c	Desde el año 2010, según el Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.
3	V	Correcto, se considera una forma de gobierno.
4	V	Correcto, se distingue las tres formas de gobierno.
5	V	Correcto, se denomina Estado unitario.
6	b	Es deber promover el desarrollo mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.
7	V	Correcto, la administración pública se constituye bajo estos principios.
8	V	Correcto, se la puede definir como el conjunto de acciones que un agente puede ejercer legítimamente.
9	a	Es una competencia exclusiva de cada nivel de gobierno.
10	b	Es una competencia concurrente que se sustenta con el principio de subsidiariedad.

[Ir a la autoevaluación](#)

Quiz 5	
Pregunta	Respuesta
1	b
2	a
3	c
4	a
5	a

[Ir a Quiz](#)

Autoevaluación 4		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	V	Correcto, la mayoría de doctrinarios mencionan que la capacidad contributiva sea un principio constitucional, es decir, si no está en la norma, no se debe considerar un tributo legal.
2	F	Incorrecto, el principio de generalidad es contribuir con el financiamiento de los gastos públicos.
3	B	Estamos hablando de un principio de equidad.
4	C	Es el principio de no confiscatoriedad.
5	V	Correcto, es el principio de generalidad.
6	V	Correcto, los tributos responden siempre a la necesidad del Estado.
7	C	El hecho imponible nace de la obligación de tributar.
8	V	Correcto, el sujeto activo es el beneficiario de la obligación y el pasivo el contribuyente.
9	V	Correcto, el valor monetario lo va a pagar siempre el sujeto pasivo.
10	V	Correcto, según nuestra normativa los tributos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Ir a la
autoevaluación



5. Glosario

Para el estudio de esta guía didáctica, se debe tomar en consideración el siguiente glosario de términos:

Autonomía: se encara el problema de cómo se comporta la persona ante sí misma y la sociedad. Se ha estudiado tradicionalmente en la filosofía bajo el binomio **libertad -responsabilidad**, de manera que su opuesto sería el binomio **determinismo-libertad**

Burocracia: es la organización o estructura que es caracterizada por procedimientos centralizados o descentralizados, división de responsabilidades, especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales.

Nulidad: una situación genérica de invalidez del acto jurídico, que provoca que una **norma, acto jurídico, acto administrativo o acto procesal**, deje de desplegar sus efectos jurídicos, retrotrayéndose al momento de su celebración. Para que una norma o acto sean nulos se requiere de una declaración de nulidad, expresa o tácita y que el vicio que lo afecta sea coexistente a la celebración del mismo.

Descentralización: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”. (Art. 105 COOTAD).

Competencias: “Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias”. (Art. 113 COOTAD).

Competencias adicionales: “Aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que, al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los Gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad,

por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este Código”. (Art. 149 COOTAD),

Competencias concurrentes: “Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente”. (Art. 115 COOTAD).

Competencias exclusivas: “Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”. (Art. 114 COOTAD).

Competencias residuales: “Son aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código”. (Art. 150 COOTAD).

Consejo Nacional de Competencias: es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; su misión es promover el proceso de transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias desde el Gobierno central hacia los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Gobierno autónomo descentralizado (GAD): “Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales.

Planificación: “Es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno”. (Art. 116 COOTAD).

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. Su ejercicio a excepción de la rectoría, puede ser concurrente”. (Art. 116 COOTAD).

Gestión: “Es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector”. (Art. 116 COOTAD).

Control: “Es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico”. (Art. 116 COOTAD).

Sistema Nacional de Competencias: “Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente”. (Art. 108 COOTAD).

Regulación: “Es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias.



6. Referencias bibliográficas

- Armendáris, L. (2008). Diccionario enciclopédico de ciencias administrativas. Argentina: Lobeto.
- Balcázar, J. (2013). La autonomía financiera municipal en el Ecuador, con especial referencia a los ingresos tributarios y a la potestad tributaria de los municipios. Revista IUS.
- Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los Gobiernos autónomos descentralizados. Revista de Derecho, N° 20, UASB-Ecuador / CEN • Quito
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2008). Curso de Derecho Administrativo. Editorial TEMIS S.A.
- Granja, G. (2006). Fundamentos de Derecho Administrativo. Quito-Ecuador: Jurídica del Ecuador
- Jhayya, A. (2008). Diccionario Derecho Administrativo. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Marín, C. (2010). Los servidores semipúblicos domiciliarios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Morales, M. (Coord.). (2012). La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador
- Oyervide, F. (2012). La capacidad fiscal de los municipios como Gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal? Retos.
- Pérez, E. (2019). Manual de Derecho Administrativo. Corporación de Estudios y Publicaciones.

Rivero, R. y Granda, V. (2017). Derecho Administrativo (Edición ecuatoriana). Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Torres, A. (2020) Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador. Revista Derecho del Estado, núm. 45.

Normativa

Constitución de la República. (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.

Código Orgánico Administrativo (2017). Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.

Ley Orgánica de Servicio Público. Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct.-2010.