

Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas

*César Montaña Galarza**

RESUMEN

Presenta los elementos teóricos útiles para construir los significados y alcances de los términos “descentralización” y “autonomía”, así mismo, en vía de profundización, da cuenta de un análisis jurídico crítico del desenvolvimiento y rol de estas dos situaciones, dentro de la dinámica del poder público atinente a lo fiscal y tributario en el Ecuador. También identifica tensiones surgidas entre la legislación de la materia y algunas cláusulas de la Constitución, todo a partir de la óptica del gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano, por tratarse de niveles gubernativos bastante consolidados en el país.

PALABRAS CLAVE: Descentralización fiscal, autonomía fiscal, Municipio, Tributos municipales, Ecuador.

SUMMARY

This article presents the useful theoretical elements to construct the meanings and scope of the terms “decentralization” and “autonomy”. Also, in the process of deepening, realizes a critical legal analysis of the development and role of these two situations, within the dynamic of public power pertains to fiscal and taxation in Ecuador. It also identifies tensions arising between the laws of the matter and some clauses of the Constitution, all from the perspective of the municipal or metropolitan decentralized self-government, given its consolidated gubernatorial levels in the country.

KEY WORDS: Fiscal Decentralization, fiscal autonomy, municipality municipal taxes, Ecuador.

FORO

* Docente de Planta-Investigador y, Director del Área de Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

INTRODUCCIÓN

Este escrito establece, por una parte, los elementos teóricos para clarificar los significados y los alcances de los términos “descentralización” y “autonomía” en la dinámica del poder público que atañe al campo tributario, y, por otra, explica jurídicamente la descentralización y la autonomía fiscal en el Ecuador, así como algunas tensiones con cláusulas constitucionales, todo lo cual se justifica por cambios operados en el régimen jurídico, sobre todo, desde 2008, lustro en que entró en vigencia la Constitución de la República del Ecuador (CRE), instrumento que trae novedades sobre la organización y la distribución territorial del poder. Tanto en materia de descentralización fiscal como de autonomía fiscal existen algunas cuestiones que destacan de la mano del tratamiento que hace la norma fundamental sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Refiero, sobre todo, la realidad del municipio ecuatoriano¹ –aunque prácticamente todas las reflexiones que siguen son aplicables también a los distritos metropolitanos–, por ser el gobierno local más destacable en materia fiscal y tributaria. Abordo primero la descentralización y, dentro de esta, la que comporta a lo fiscal y tributario; luego trato la autonomía de los gobiernos locales y, en particular, la autonomía fiscal y tributaria. Reviso el tema de las competencias del Estado central y de los GAD, con énfasis en las relacionadas con los tributos; al final, constan las conclusiones.

DESCENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL ECUADOR

El primer párrafo del art. 1 de la Constitución dice:

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* (cursivas agregadas).

1. Este gobierno autónomo es persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Se integra por las funciones de participación ciudadana, legislación y fiscalización y ejecutiva, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede es la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón (art. 53 del COOTAD).

Con acierto el Constituyente entendió que la descentralización es no solamente una manera de organizar el poder público a través del reparto de competencias en diversos niveles de gobierno, sino un verdadero principio del Estado.² La norma suprema también prescribe mediante el art. 227: “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” (cursivas agregadas). Además, en el art. 3.6 asigna, entre los deberes primordiales del Estado: “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el *fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización*” (cursivas agregadas). Vistas estas prescripciones, colijo que el Estado está obligado a profundizar dos situaciones o realidades de largo aliento: la descentralización y la autonomía, ambas interdependientes “portadores de facetas y momentos de un mismo proceso en la ampliación de la libertad en su acepción territorial”.³

El COOTAD define que la descentralización de la gestión estatal “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). Entonces, la descentralización ecuatoriana puede entenderse también como el despliegue de una estrategia de organización del Estado, que transfiere o devuelve competencias y recursos económicos, desde el gobierno central a instancias regionales o locales cercanas a la población (públicas o privadas), dotadas de independencia administrativa y legítimamente constituidas.⁴ La descentralización es un mecanismo estratégico, una argucia gubernativa para llegar con poder y medios efectivos, lo más cerca posible de la población necesitada de atención mediante los servicios y las obras públicas. Ciertas dinámicas de la descentralización no prescinden del sector privado; en este sentido, procesos de desinversión pública de la década de 1990, en América Latina, tuvieron como corolario, en algunos casos, situaciones en las cuales empresas privadas pasaron a prestar ciertos servicios de naturaleza pública.

2. Véase en este sentido la Sentencia n.º 003-11-SIN-CC, del Caso n.º 0002-11-IN, de 21 de junio de 2011, de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Mauricio Marín Elizalde, “Financiación y poder fiscal en las entidades descentralizadas”, en Julio Roberto Piza Rodríguez, coord., *Régimen impositivo de las entidades territoriales en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 29, quien refiere la Sentencia C-478 de 1992 de la Corte Constitucional de Colombia.

4. Presidencia de la República y Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, *Plan Nacional de Descentralización*, Quito, 1996, p. 3. Un estudio importante que refiere un desarrollo histórico sobre la temática en el Ecuador se encuentra en, Luis Fernando Torres, “La descentralización”, en José V. Troya, edit., *Estudios de Derecho económico*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 1998, pp. 75-87.

El marco jurídico de la descentralización está compuesto por varios instrumentos, sobre todo, por la Constitución de 2008 y, el COOTAD.⁵ El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) dice:

Mediante la descentralización administrativa se transfieren de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de la Administración Central a favor de entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o del Régimen Seccional Autónomo (descentralización territorial).⁶

Resulta que la descentralización consiste en dar paulatinamente autoridad a diversos niveles de gobierno, así como recursos de diversa índole, y responsabilidades para ejecutar obras, programas y, desarrollar proyectos. En virtud de aquella, se administra los recursos en general en base a consideraciones de carácter funcional, geográfico y territorial. Debido a su complejidad, la descentralización no puede darse de forma inmediata ni aislada, requiere no solo de cuestiones de orden formal, logístico y estructural, sino sobre todo, de la construcción de una cultura descentralizadora y, de una política que la impulse y fortalezca hacia la unidad del Estado, la solidaridad y la equidad en el territorio. La descentralización implica organización y gestión administrativas para servir a los ciudadanos, materializando así múltiples derechos. Con esta orientación, el art. 273 de la CRE establece que las competencias que asuman los GAD serán transferidas con los correspondientes recursos, así como que no habrá transferencia de competencias sin la de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias. También que los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, se cuantifiquen por un organismo técnico, integrado en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los GAD, según la ley orgánica correspondiente.

Desde la perspectiva del COOTAD (art. 106), con la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los GAD y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.

5. Una revisión de esa normativa se encuentra en José Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados*, Loja, UTPL, 2010, pp. 82-109.

6. *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*, Sistema Legal Lexis S. A. DEJ 2428, Registro Oficial 536, de 18 de marzo de 2002, actualizado a mayo de 2014.

La discusión en América Latina sobre la política de descentralización ha girado en torno a tres cuestiones: primero, al *descentralizar funciones y servicios prestados por el Estado* se aspira a lograr mayor eficacia; segundo, al *descentralizar competencias políticas* se aspira a ampliar los espacios de participación de la ciudadanía; y, tercero, al *descentralizar la planificación económica* se aspira, por un lado, a aumentar las capacidades reguladoras del Estado, por otro, a reducir desigualdades.⁷ Sobre esto último, la Constitución establece el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (art. 279).

Al tratar esta temática no puede ignorarse la existencia de otra situación diferente, la desconcentración, consistente en una estrategia de los Estados para efectuar una reorganización administrativa, por la cual se transfieren responsabilidades y recursos a las dependencias de las extensiones del gobierno central en las regiones, provincias, cantones, etc. Se llega a una centralización normativa y de toma de decisiones y, a una desconcentración operativa.⁸ La desconcentración implica una realidad de dependencia y subordinación entre niveles de gobierno; no contempla espacio para el ejercicio autónomo de las competencias.

Estas situaciones son complejas, involucran no solo aspectos jurídicos y económicos, sino también políticos. A esto se adiciona la permanente demanda para que se devuelva al municipio el papel de gestor del desarrollo local porque representa los intereses de la sociedad.⁹ Las propuestas de descentralización y de desconcentración suelen coincidir con la necesidad de reforzar a los gobiernos locales como instituciones de poder público, dotándolos de más atribuciones, recursos, capacidad de gestión y fortaleciéndolos para facilitar la participación activa de la población, pero no refieren directamente la descentralización fiscal, aunque esta se deduce de la descentralización financiera.

Se ha dicho que la diferencia entre descentralización y autonomía consiste en que el primer concepto encuadra en el conjunto de actividades desarrolladas por diversos niveles de gobierno, dentro de la unidad nacional; el segundo es el conjunto de facultades atribuidas a los órganos territoriales para manejar los propios asuntos.¹⁰ En mi criterio, la descentralización es una situación inherente al reparto del poder, de competencias, facultades y atribuciones, sobre diversos campos, en diferentes niveles de

7. Delfte Nolte, “Descentralización en América Latina”, en *Revista Democracia Local IULA/CELCADEL*, Quito, 1996, pp. 48 y 49.

8. Véase también al respecto, el Glosario del *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*.

9. Véase al respecto, Luis Fernando Torres, “La Descentralización”, pp. 75-87.

10. Juan de Dios Bravo González, “Poder tributario y autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia”, en Eleonora Lozano Rodríguez, coord., *Fundamentos de la tributación*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2008, pp. 162 y 163.

gobierno dentro de un mismo Estado; mientras que la autonomía consiste en un margen de libertad para actuar en lo político, lo administrativo, lo jurídico, lo financiero, etc., que posee un determinado nivel de gobierno, cuando ejerce las competencias que detenta. Para el Ecuador, la descentralización fiscal viene a ser una faceta tanto de la descentralización administrativa como de la descentralización financiera, y consiste en la distribución de competencias junto con sus recursos, desde el Estado central hacia los GAD, lo que les sirve tanto para la obtención como para la asignación de medios económicos dentro del mismo gobierno autónomo, en su ámbito territorial de incidencia.

La descentralización fiscal y la autonomía fiscal no son similares; por una parte, aquella evoca lo sustancial o material en términos de ámbitos competenciales (facultades y atribuciones), y a los recursos que han sido asignados constitucional y legalmente; de otra, se traduce en el grado de autodeterminación para crear cargas económicas y en las posibilidades de gestión, que tanto el Constituyente como el legislador garantizan a los gobiernos locales. Muchos estudios refieren atinadamente que la descentralización fiscal implica una distribución de materias seguida de un reparto de medios financieros, tanto en la perspectiva de los ingresos (posibilidad de obtenerlos), como en la del gasto (posibilidad de decidir acerca de su asignación).¹¹ Entre los contenidos más interesantes y visibles de la descentralización fiscal están el poder tributario y la potestad tributaria, atribuidos ambos a los entes locales.

AUTONOMÍA Y AUTONOMÍA FISCAL EN EL ECUADOR

La Carta Europea de Autonomía Local entiende por autonomía al “derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. Afirmar, además, el derecho “a tener recursos propios suficientes de los cuales puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”.¹² Para nuestro país, en materia de autonomía de los GAD, se debe revisar lo ordenado por el art. 238 de la Constitución:

11. Ver por todos, Violeta Ruiz Almendral, *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

12. Enrique I. Groisman, “Implicaciones teóricas y consecuencias prácticas del debate sobre la autonomía municipal”, en *Revista de Derecho Público*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 2004, p. 673; José Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados*, pp. 136-145.

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. (cursivas agregadas)

Como se constata, la norma suprema limita la autonomía de los GAD a través de principios de funcionamiento y de elementos con contenido democrático, por medio de la reafirmación del Estado unitario. Lo cierto es que la autonomía no supone un poder absoluto de legislación y de gobierno, sino lo contrario: está restringida por normas superiores.¹³ Para cualquier análisis sobre la materia se debe considerar, a más de la Constitución, los tratados y convenios internacionales y la ley. La autonomía siempre será relativa, lo contrario implicaría hablar de independencia y, por lo tanto, de un riesgo para la unidad del Estado.

Se ha dicho que una corporación local será autónoma en la medida en que pueda realizar sus propios objetivos políticos, sociales, económicos o administrativos, con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de ingreso que le han posibilitado tal actuación.¹⁴ Comparto parcialmente estas precisiones, pero ayudan para aclarar el panorama y evidencian lo complejo que es llegar a una definición de autonomía. Lo dicho sirve para formar un criterio aproximado de los contornos y del grado de autonomía logrado en el país. El art. 240 de la CRE, dice:

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos,¹⁵ provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Se establece que los GAD poseen libertad para “legislar” y decidir sobre las materias de su competencia, en su territorio, salvo el caso de las juntas parroquiales que poseen facultad reglamentaria. La norma referida también plasma la facultad ejecutiva de los distintos niveles de gobierno. Según la Constitución (art. 270), los gobiernos autónomos descentralizados deben generar sus propios recursos financieros y parti-

13. Andrés Ortiz Herbener, “Autonomía municipal: análisis comparativo entre la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana y la normativa jurídica ecuatoriana”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos*, n.º 2, Guayaquil, Goberna y Derecho Cía. Ltda., 2007, p. 160.

14. Francisco Clavijo Hernández, “Autonomía tributaria de los entes locales”, en Andrea Amatucci, dir., *Tratado de Derecho tributario*, t. I, Bogotá, Temis, 2001, p. 205.

15. Véase al respecto, los arts. 247 y 254 de la Constitución.

cipar de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. Lo último explica que, con el diseño constitucional vigente, los GAD no son enteramente autónomos en el campo económico. La autonomía política, administrativa y financiera de estos gobiernos consta en el art. 5 del COOTAD, en donde la faceta de las finanzas se define como un derecho y como una capacidad de acción pública, así:

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional. (...) La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.¹⁶

Para contar con un panorama más completo del asunto, sostengo que la autonomía reconocida a los GAD recibe injerencia directa de lo que la Constitución llama Régimen de Desarrollo, orientado hacia la consecución del Buen Vivir, por medio de la planificación nacional. Los mayores efectos derivarían del art. 275 constitucional, que dispone:

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. (...).

La planificación se erige como la pieza más importante del Régimen de Desarrollo, elemento que tensiona la autonomía de los GAD, por medio del denominado “Plan Nacional para el Buen Vivir 20-2013-2017” (PNBV),¹⁷ obligatorio para el sector pú-

16. Conforme al art. 124 del COOTAD, sobre la “Efectividad de la autonomía”: “La organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados”.

17. *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, versión resumida, Quito, Senplades, 2013.

blico, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). A la sazón, el art. 280 de la norma fundamental prescribe:

El Plan Nacional de Desarrollo 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 coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El PNBV contempla una Estrategia Territorial Nacional con énfasis en la desconcentración antes que en la descentralización o en la autonomía de los GAD; este instrumento también establece los “Lineamientos para la inversión de los recursos públicos y la regulación económica” y el “Plan Plurianual de Inversión Pública 2013-2017”.¹⁸ A la sazón, el art. 55 a) del COOTAD señala, entre las “competencias exclusivas” del gobierno autónomo descentralizado municipal, la siguiente:

Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

Los instrumentos últimamente referidos se complementan con el Plan Nacional de Descentralización (PND), con el cual se gestiona el proceso de descentralización en marcha, y que tiene como objetivos: alcanzar el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno, establecer la progresividad de la entrega de competencias constitucionales y la equidad territorial en el país.¹⁹

En otro ámbito, la Constitución somete el destino de la inversión extranjera o nacional a los designios de la planificación nacional y de la que corresponde a los GAD,²⁰ situación que también menoscaba la autonomía financiera de estos niveles de gobierno.

A falta de pronunciamientos destacables de la Corte Constitucional del Ecuador, acudo a la Sentencia C-517 de 1992, de la Corte Constitucional de Colombia, con la cual definió la autonomía de las entidades territoriales de ese país como sinónimo de

18. *Ibid.*, pp. 101, 111, 114 y ss.

19. *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, Res. n.º 003-CNC-2012, Registro Oficial n.º 673, de 30 de marzo de 2012, pp. 19 y ss. Disponible en <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Plan-Nacional-de-Descentralizaci%C3%B3n-2012-2015.pdf>> (19 de mayo de 2014).

20. Véase al respecto, el art. 339 de la Constitución.

“poder de regulación normativa”, lo que se traduce en la capacidad de adoptar normas jurídicas. Mediante otra sentencia, dijo:

La autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios; es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la ley. La autonomía es entonces, afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior.²¹ (...) Lo autónomo, expresión de intereses y de necesidades limitadas en el espacio, conexos con los intereses de la nación pero de menor alcance y complejidad, debe explicarse como poder limitado que al mismo tiempo es parte necesaria del conjunto nacional. De ahí la necesidad de articular los intereses nacionales con los autónomos.²²

Se justifica además referir las vertientes subjetiva u organizativa, institucional y objetiva o funcional de la autonomía.²³ Desde la primera, según el art. 242 de la CRE, la autonomía está radicada en cada uno de los niveles de gobierno existentes, es decir, en las regiones, las provincias, los cantones, las parroquias rurales, los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales;²⁴ las últimas cuatro son regímenes especiales. El contenido institucional de la autonomía refiere la posición de los órganos locales en el desempeño de sus cometidos, por lo que deberán gozar de un margen decisorio en el marco de la Constitución y de la ley para ejercer sus competencias con criterios propios. Lo objetivo o funcional de la autonomía denota complejidad, se trata del reparto de competencias entre el Estado central y las demás administraciones públicas, lo que pasa por la adopción de normas de desarrollo de la Constitución.

Corresponde ahora indagar la manera como en el Ecuador se ha regulado la autonomía fiscal, centrada en los tributos de financiación municipal o metropolitana. Antes cito que el Tema 3 de las I Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario (JLDT), celebradas en Montevideo el año 1956, abordó la “Autonomía de los gobiernos locales en materia tributaria”; sus resoluciones expresan:

1.º Que *el mejor medio para asegurar el normal desenvolvimiento de los estados miembros u otros gobiernos locales que –según las características de cada país– constituyen una unidad política, social y económica, es el reconocerles u otorgarles autonomía financiera,*

21. Corte Constitucional, Sentencia C-520 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara, en Medios Magnéticos de la Corte Constitucional, Bogotá, p. 18. Héctor Belisario Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Buenos Aires, Astrea, 2002, 8.ª ed., pp. 305 y 306, sobre la situación institucional argentina.

22. *Ibid.*, pp. 20 y 21.

23. Cfr. Juan Manuel Barquero Estevan, *La gestión de los tributos locales: aspectos competenciales*, Madrid, Civitas, pp. 32-34.

24. Véase al respecto, el art. 257 de la Constitución.

comprendida en este concepto la atribución de establecer recursos, inclusive impuestos, y emitir títulos de deuda pública, en las esferas de sus competencias. 2.º Las facultades tributarias que se reconozcan u otorguen a los estados miembros y otros gobiernos locales, deben coordinarse entre sí y con el gobierno nacional a efectos de: a) Evitar que se produzca la superposición de gravámenes y solucionarla en los casos concretos por órganos y medios jurídicos. b) Realizar una política fiscal de equilibrio o para otros fines que contemplen los intereses económicos del país, tanto en lo que respecta al orden interno como al internacional. c) Uniformar, en cuanto fuere posible, los conceptos jurídicos relativos a la obligación tributaria en todos sus aspectos. 3.º Las facultades a que se refieren los puntos anteriores deberán ser distribuidas y coordinadas en los respectivos ordenamientos constitucionales. (cursivas agregadas)

Estas resoluciones tienen plena vigencia ahora, evidencian las imbricaciones existentes entre la autonomía financiera y el poder tributario local, además destacan la importancia de la Constitución para el ejercicio de aquella, así como para ordenarla.

Apunto a continuación casos en los cuales normas constitucionales afectan al ámbito impositivo local y, por ende, a la autonomía financiera. El primero, tanto la Constitución como el COOTAD establecen con sentido social, una serie de beneficios tributarios, entre ellos, exenciones que alcanzan a ciertos impuestos locales, e incluso a tasas por servicios públicos –que normalmente son de beneficio y gestionadas por gobiernos autónomos descentralizados–, así como para adultos mayores, personas con discapacidad, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.²⁵

Como segundo caso, en la regulación constitucional sobre los derechos de libertad se encuentra que estos incluyen que ninguna persona pueda ser privada de su libertad por deudas, costas, multas, *tributos*, ni otras obligaciones, salvo el caso de pensiones alimenticias (art. 66.29, c).

El tercer supuesto sería que, pese a que según el art. 104 constitucional el organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular –mecanismo de participación democrática directa– por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los GAD o de la iniciativa ciudadana, está proscrito que tales convocatorias se refieran a *asuntos relativos a tributos* o a la organización político-administrativa del país, con las salvedades que haya incorporado o que incorpore la Constitución. De esta manera la carta suprema dejó a salvo los tributos de la posibilidad de ser auscultados mediante consulta popular, sea a nivel nacional como local.

El cuarto caso: ocurre que dos normas de la Constitución se ocupan directamente del régimen tributario nacional, sin distingo para el cúmulo de tributos existentes, lo que modula el ejercicio de la autonomía local e imprime orientaciones específicas al

25. Véase, los artículos constitucionales: 37.5, 47.4, 48.2 y 57.4.

ejercicio de las competencias de los gobiernos locales; así la primera disposición es el art. 300, que dice:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

La eficiencia que alude esta norma puede ser leída al menos en una doble faz; por un lado, en la administrativa, donde la Administración debe alcanzar la mejor recaudación posible pero con el menor desgaste administrativo en su gestión, y, por otro, en la del contribuyente, quien debe cumplir fácilmente su obligación tributaria.²⁶ Esta cláusula fundamental permite varios comentarios adicionales; en este sentido diré que entre los principios constitucionales tributarios no están los de legalidad, reserva de ley y capacidad contributiva, aunque, como más adelante se evidencia, los dos primeros vienen incorporados en otras disposiciones de la Constitución; que se establece como prioridad el uso de los impuestos directos y progresivos, los cuales normalmente recaen sobre los ingresos o el patrimonio, como elementos que dicen de la capacidad económica y de la aptitud de contribuir de los administrados; finalmente digo que lo que busca promover la política tributaria puede alcanzarse mediante un efectivo, transparente y calificado gasto público. La otra disposición constitucional es el art. 301, que alude tanto a la iniciativa legislativa como al principio de reserva de ley en la materia impositiva; en este orden de cosas, expresa:

Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo 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.

Al final de esta disposición se constitucionaliza la posibilidad de que la Asamblea Nacional atribuya competencias a otros entes dotados de poder normativo –más allá de las que inicialmente la norma suprema ha repartido a los GAD–, como son, entre otros, los concejos municipales y metropolitanos; de esta manera, por una parte, se formaliza la atenuación del principio constitucional tributario de reserva de ley y, por otra, se otorga cierto sustento para la autonomía fiscal de los entes subnacionales.

26. Roberto Insignares Gómez, “Los principios constitucionales del derecho fiscal”, en *Curso de Derecho Fiscal*, t. I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 110.

Es el caso del COOTAD cuyo art. 55 e), más allá de lo que dispone la Constitución, permite al municipio crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas no solo tasas y contribuciones especiales de mejoras, sino además “tarifas”, singulares prestaciones pecuniarias de carácter público, como las que se cobran por los servicios prestados en el Registro de la Propiedad del cantón Quito.²⁷

En quinto y último término encuentro que entre las atribuciones y deberes entregados a la Asamblea Nacional, además de las que manda la ley están:

Art. 120.- (...) 7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados. (...) 12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.

Estos mandatos se complementan por el art. 132 de la CRE, que permite al poder legislativo delegar a los GAD ciertos deberes, responsabilidades y competencias que inicialmente le pertenecieron, verbigracia, definir mediante ordenanza aspectos esenciales de impuestos municipales, como por ejemplo la tarifa del impuesto de patente, que a tenor del principio constitucional tributario de reserva de ley, en principio únicamente podría fijarse mediante ley emanada del poder legislativo. La Constitución prevé en el art. 135 que la iniciativa legislativa en materia tributaria es exclusiva del poder ejecutivo.²⁸ Como señalé, estas normas son complementadas e incluso aclaradas por el art. 301 de la Constitución. Como sexta cuestión, según la Constitución, una vez declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá, entre otras cosas, decretar la recaudación anticipada de tributos y utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación (art. 165 de la CRE). De la aplicación de esta norma puede resultar una afectación a las dimensiones del poder fiscal (normativa, de gestión o aplicación, de disposición de los recursos),²⁹ y a las competencias exclusivas y propias de los GAD, en términos de facultades de gestión y de recaudación, con lo cual podría menoscabarse la autonomía financiera. Un

27. Véase al respecto, art. 142 del COOTAD.

28. De manera similar ocurre en el ámbito municipal, según el art. 60 e) del COOTAD.

29. Roberto Insignares Gómez, “Los principios constitucionales del derecho fiscal”, p. 59, sostiene al respecto: “no termina en las construcciones normativas, como quiera que el poder normativo –que atañe por mandato de la Constitución al Congreso de la República y, en otros eventos, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales, con sujeción a la ley– es solo una de sus facetas. Al lado de este poder normativo, encontramos una segunda dimensión constituida por el poder de gestión o aplicación, el cual tiene que ver precisamente con la aplicación de las normas –por ejemplo, la gestión tributaria a cargo de la administración– y se traduce en una serie de potestades administrativas en cabeza del ejecutivo conforme a los mandatos de la Ley. Finalmente, la tercera dimensión del poder fiscal consiste en el poder de disposición de los recursos, es decir, la capacidad de apropiarlos y gestionarlos conforme a las disposiciones legales que regulan su ejercicio”.

séptimo elemento, de acuerdo con el art. 241 de la CRE: “*La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados*” (cursivas agregadas). Toda vez que la regulación de los aspectos atinentes al territorio comporta la asignación de recursos económicos, la planificación puede limitar las dimensiones o manifestaciones propias de la autonomía fiscal.

Sin perjuicio de lo dicho, y luego de considerar el régimen tributario municipal previsto en el Título IX del COOTAD, colijo que la autonomía fiscal en materia tributaria propia de los cabildos tiene un desarrollo apreciable, aunque no alcanza como para crear, modificar o extinguir impuestos, condición que de darse evidenciaría profundización de la descentralización y, ampliación de la autonomía local.

Señalo a continuación algunos tópicos que dan cuenta del grado de autonomía fiscal que rige en el país, desde el campo de los ingresos tributarios: Primero, el municipio tiene a cargo el manejo catastral (art. 264.9 de la CRE, art. 55 i) del COOTAD), lo que le permite –en genuino ejercicio de la descentralización y la autonomía operadas–, definir las bases impositivas de varios tributos locales, por ejemplo, de los impuestos prediales urbano y rural, en algunos casos, también del impuesto de alcabalas, del impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles, de otros impuestos que se pueden cobrar conjuntamente con el impuesto predial urbano como son los de solares no edificados y construcciones obsoletas; de ciertas tasas y de las contribuciones especiales de mejoras. Segundo, el municipio puede fijar las tarifas impositivas, dentro de los rangos fijados por el legislador, en los casos de los impuestos predial urbano (art. 504 del COOTAD), predial rural (art. 517 del COOTAD), de patentes (art. 548 del COOTAD). Tercero, sobre el impuesto al juego, el municipio puede fijar mediante ordenanza prácticamente todos los elementos esenciales, toda vez que la ley que crea el tributo inexplicablemente no lo ha hecho (arts. 563 y 564 del COOTAD). Cuarto, en materia de tasas por servicios públicos (arts. 566 a 568 del COOTAD) y de contribuciones especiales de mejoras por obra pública (arts. 569 a 593 del COOTAD), el municipio detenta poder tributario amplio, toda vez que mediante ordenanza está habilitado para crear, modificar o extinguir tales gravámenes. Para estos casos, la ordenanza es equiparable con la ley, pero de conformidad con los ámbitos competenciales y territoriales de los municipios. Quinto, por medio de la aprobación de ordenanzas, los municipios pueden reglamentar el cobro de sus tributos (arts. 57 b) y 492 del COOTAD), con lo cual este tipo normativo posee también carácter reglamentario.³⁰ Por último, bajo condiciones de estímulo a ciertas actividades,

30. Un estudio más amplio se encuentra en César Montaña Galarza, “El sistema tributario municipal en el Ecuador”, en *Memoria de las 1as. Jornadas Bolivianas de Derecho Tributario*, La Paz, Superintendencia Tributaria, 2008, pp. 173-211.

el art. 498 del COOTAD otorga a los municipios la capacidad para disminuir hasta en un 50 % los valores que corresponda cancelar a los sujetos pasivos de los tributos establecidos por la misma ley, lo que cubre tanto impuestos –con lo cual se profundiza la autonomía fiscal en desmedro de la facultad legislativa de la Asamblea Nacional y, se equipara la ordenanza a la ley–, así como las tasas y las contribuciones especiales de mejoras.³¹

Me parece que, en nuestra realidad, la autonomía fiscal tiene una potencialidad que aún no ha sido puesta en práctica –digo esto por la alta dependencia del Estado central que actualmente tienen los municipios y distritos metropolitanos–;³² al tiempo de coadyuvar a la materialización de derechos, cumple una función garantista de la autonomía, que es una garantía de la libre acción del ente local ante eventuales intentos de injerencia del Estado central o de otros GAD; así mismo, crea mayor responsabilidad política.³³

LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO CENTRAL Y DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES Y METROPOLITANOS

Mediante la revisión de las competencias que detentan, de un lado, el Estado central y, de otro, los gobiernos subnacionales, se puede establecer la situación actual, así como las tensiones existentes en el trasfondo, es decir, respecto a la descentralización y a la autonomía. Por lo que, como complemento de lo visto antes, paso a revisar estos asuntos.

Entre las competencias exclusivas del Estado central consta en la Constitución la definición de las políticas, entre otras: económica, *tributaria*, fiscal, endeudamiento (art. 261.5). Estos ámbitos competenciales se instrumentan con normas jurídicas aplicadas por entidades integrantes del régimen autónomo descentralizado. La norma citada primero deja ver que la “autonomía política” reconocida en el art. 238 de la CRE a los GAD queda tensionada. Así mismo, el art. 239 de la CRE determina que el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias obligatorio y progresivo –res-

31. Antes, el art. 310 de la LORM disponía: “Con la finalidad de estimular el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio u otras actividades productivas, culturales, educativas, deportivas y de beneficencia, los concejos cantonales podrán, mediante ordenanza, disminuir hasta en un noventa y cinco por ciento los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos de los tributos establecidos en la presente Ley...”.

32. Véase al respecto, *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, pp. 24 a 32, sobre el estado actual –por cierto, poco auspicioso– de la descentralización ecuatoriana en sus dimensiones política, fiscal y administrativa.

33. Francisco Clavijo Hernández, “Autonomía tributaria de los entes locales”, p. 206.

petuoso de la autonomía de cada nivel de gobierno— y definirá las políticas y los mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. Por lo tanto, la legislación que se adopte en este sentido deberá estar en concordancia con lo que prescribe la norma fundamental.³⁴ El sistema nacional de competencias está a cargo del Consejo Nacional de Competencias, institución que además, entre otras, tiene la responsabilidad de “Organizar e implementar el proceso de descentralización”.³⁵

El art. 268 de la CRE contempla un mandato que puede entenderse como una ruptura —por más que fuere eventual— de la “autonomía administrativa” de los GAD, una especie de amenaza; la norma dice:

La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención.

El alcance de esta disposición importante cuestiona el concepto de “exclusividad” de las competencias otorgadas originariamente por la carta fundamental a los GAD; así el Estado central se erige indiscutiblemente como el Gran Hermano, vigilante y garante de casi todo y, desde su unilateral perspectiva, ante los ciudadanos.

Adicionalmente, según el art. 269 constitucional, el sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, con las funciones que siguen: regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deben asumir los GAD. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias; regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado; 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; asignar las competencias residuales a favor de los GAD, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia; 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. Esta

34. El art. 108 del COOTAD prescribe, entre otras cosas, que el sistema nacional de competencias es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno, guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

35. Art. 119 b) del COOTAD.

norma permite abrigar la esperanza de que el organismo técnico trabaje para alcanzar la coordinación entre distintos niveles de gobierno, tan venida a menos en nuestro medio, aplicada al campo tributario, así como para profundizar la descentralización local en sus distintas facetas.

La Constitución dota de competencias exclusivas a los gobiernos municipales;³⁶ según el art. 264, estas son, entre otras: prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; *crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras*; formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, instrumento multifuncional este último –contiene información de los atributos físicos, geográficos, técnicos y económicos de los bienes inmuebles asentados en el cantón–, de gran utilidad para la aplicación especialmente de tributos a la propiedad inmobiliaria (como los impuestos prediales urbano y rural), pero a la vez idóneo para ahondar la autonomía fiscal, en las perspectivas de posibilitar mayores ingresos para las arcas locales³⁷ y de concretar políticas para alcanzar mayores niveles de solidaridad y de equidad en el territorio.

Hasta aquí deduzco que el municipio y el distrito metropolitano gozan de niveles importantes de descentralización y autonomía fiscal, pues no hay que olvidar que estos niveles de gobierno, aunque no pueden crear impuestos, poseen la facultad de crear y de recaudar tasas por los servicios públicos que presta y, además, cuentan con similares atribuciones respecto a las contribuciones especiales de mejoras. Empero, debe tenerse presente la posibilidad que tiene el Estado central de intervenir eventual y temporalmente, las competencias “exclusivas” de estos gobiernos locales.³⁸

A tenor del art. 114 del COOTAD, las 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”. Justamente, la posibilidad de gestión concurrente –como el caso de la competencia en materia de los servicios que prestan los registros de la propiedad–³⁹ de una competencia exclusiva, afecta a la realidad, tanto de la descentralización, como de la autonomía de los GAD que analizo.

Vale señalar también que, según el art. 285 constitucional, la política fiscal tendrá como objetivos específicos, entre otros, los siguientes: el financiamiento de servicios,

36. El art. 55 del COOTAD desarrolla las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.

37. El ejercicio de las competencias constitucionales está regulado por los arts. 129 a 148 del COOTAD.

38. De la intervención en la gestión de las competencias de los GAD se ocupan preponderantemente los arts. 157 a 162 del COOTAD.

39. Algunos elementos para el análisis sobre esta problemática sensible constan en la Sentencia n.º 003-11-SIN-CC, del Caso n.º 0002-11-IN, de 21 de junio de 2011, de la Corte Constitucional del Ecuador.

inversión y bienes públicos; la redistribución del ingreso por medio de transferencias, *tributos* y subsidios adecuados. La Constitución también dispone que toda norma que crea una obligación financiada con recursos públicos establezca la fuente de financiamiento correspondiente, así como que *solamente las instituciones de derecho público puedan financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley* (art. 287). Esto último tiene connotación respecto al inconsulto esquema empleado hace un tiempo en la gestión de las tasas por servicios aeroportuarios del Aeropuerto Mariscal Sucre de la ciudad de Quito.⁴⁰

Viene al caso, por su indiscutible valor, el considerando segundo de las recomendaciones tomadas sobre el Tema 1 de las XIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, celebradas en Palma de Mallorca en 1987, sobre “El reparto de competencias tributarias en los distintos niveles de gobiernos”, el mismo expresa:

Que son tres las competencias fundamentales que en el ámbito de los ingresos públicos existen: competencia normativa, competencia para la gestión y competencia para la disposición o disfrute de los rendimientos; y que pueden ser, todas ellas, desarrolladas de un modo pleno por un solo ente o de forma compartida entre varios de ellos.

Las recomendaciones de la misma reunión académica expresan en esencia:

Que la distribución de competencias tributarias entre distintos niveles o ámbitos de poder territorial de un país, corresponde al plano normativo constitucional (...). 2. Que esta distribución debe ajustarse a los fines o cometidos que se atribuyan a cada uno de esos niveles o ámbitos de poder territorial (...). 3. Que la superposición de los mismos o aún de distintos niveles o ámbitos de poder territorial sobre los mismos hechos o actos, debe rechazarse (...). 4. Que los distintos niveles o ámbitos de poder territorial deben coordinar el ejercicio de sus respectivas competencias tributarias, tanto horizontal como verticalmente (...). 5. Que la distribución de competencias tributarias no debe obstaculizar la realización de una política nacional en materia económica y social. (cursivas agregadas)

Estas recomendaciones son trascendentes, plantean la necesidad de obedecer las determinaciones de la Constitución y de las leyes, así como de pensar en torno a objetivos nacionales y de contar con un esquema sistemático de descentralización fiscal, acorde con varios criterios, entre ellos: correspondencia, suficiencia, coordinación, racionalización, legitimidad democrática, justicia y neutralidad.

40. Un análisis interesante sobre esta temática consta en Gabriela Valdivieso Ortega, “Análisis de la jurisprudencia n.º 003-09-SIN-CC de la Corte Constitucional para el Período de Transición referente a los emolumentos cobrados por la prestación del servicio del Aeropuerto Mariscal Sucre”, en *Foro: revista de derecho*, n.º 11, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2009, pp. 185-209.

CONCLUSIONES

Cuando se habla de descentralización y autonomía se lo hace acerca de un capítulo trascendente de la organización del poder público, de lo cual puede depender la concreción de un amplio haz de obligaciones estatales con los ciudadanos, para materializar muchos de sus derechos. Se trata de dos situaciones o mecanismos dinámicos para el mejor gobierno y ejercicio de la autoridad pública.

El diseño constitucional del Estado ecuatoriano muestra que una parcela del poder atinente a la gestión pública está repartida entre distintos niveles de gobierno, de lo que cabe colegir que se ha operado un grado importante de descentralización y, así mismo, de autonomía, que han beneficiado a los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente al municipio y al distrito metropolitano, que, dicho sea de paso, constituyen instancias de poder local con trascendencia histórica.

Un sector sensible del poder público local es el de las finanzas. El poder tributario de los GAD se centra alrededor de las posibilidades de cambiar ciertos elementos esenciales de los impuestos (tarifa, base imponible, etc.), así como de la creación, modificación y extinción de tasas y de contribuciones especiales de mejoras, pues estos gobiernos locales están impedidos de crear, modificar o extinguir impuestos, rubro fundamental en el horizonte de la profundización, tanto de la descentralización como de la autonomía.

Al tiempo que la Constitución incorpora cláusulas relacionadas con el ejercicio y el reparto del poder público y con su enfoque alrededor de grandes objetivos nacionales relacionados con el Buen Vivir, la solidaridad y la equidad, también incluye mecanismos que tensan o afectan de alguna manera, por una parte, a la descentralización y, por la otra, a la autonomía local, entre ellos: la planificación con sus objetivos y estrategias; el sistema de reparto de competencias; el ejercicio de las competencias de manera concurrente; la posibilidad de intervención en el ejercicio de las competencias exclusivas u otras.

Finalmente, el horizonte que debe esperar tanto la descentralización como la autonomía en nuestro país está marcado por la necesidad de profundización de estos procesos, para lo cual el apoyo del Estado central es fundamental, al menos en dos vías: la primera, respetando las competencias que constitucionalmente han sido delegadas a los GAD y, la segunda, entregando los recursos suficientes y oportunos para afrontar las competencias que estos últimos niveles de gobierno asuman. Al efecto, la planificación nacional debe jugar un rol protagónico, así como el órgano estatal técnico a cargo de las competencias. En adición a esto, también cabe esperar un mayor apoyo e involucramiento del Estado central en cuestiones estructurales que interesan a todo el aparato público, como lo son, por ejemplo, el uso intensivo de tecnología de punta en

diversos procesos y, la construcción y el mantenimiento del catastro integral y multifuncional de la propiedad inmueble –incluiría datos geográficos, técnicos, económicos, jurídicos, entre otros–.

BIBLIOGRAFÍA

- Barquero Estevan, Juan Manuel, *La gestión de los tributos locales: aspectos competenciales*, Madrid, Civitas.
- Bravo González, Juan de Dios, “Poder tributario y autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia”, en Eleonora Lozano Rodríguez, coord., *Fundamentos de la tributación*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2008.
- Clavijo Hernández, Francisco, “Autonomía tributaria de los entes locales”, en Andrea Amatucci, dir., *Tratado de Derecho tributario*, t. I, Bogotá, Temis, 2001.
- Corte Constitucional, Sentencia C-520 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara, en Medios Magnéticos de la Corte Constitucional, Bogotá.
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Sistema Legal Lexis S. A. DEJ 1634 del 31 de marzo de 1994.
- Groisman, Enrique I., “Implicaciones teóricas y consecuencias prácticas del debate sobre la autonomía municipal”, en *Revista de Derecho Público*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 2004.
- Hernández Terán, Miguel, *Descentralización y Gobiernos Autónomos. Ante la Constitución de Montecristi*, Quito, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil/Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.
- Insignares Gómez, Roberto, “Los principios constitucionales del derecho fiscal”, en *Curso de Derecho Fiscal*, t. I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Marín Elizalde, Mauricio, “Financiación y poder fiscal en las entidades descentralizadas”, en Julio Roberto Piza Rodríguez, coord., *Régimen impositivo de las entidades territoriales en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.
- Montaño Galarza, César, y Juan C. Mogrovejo Jaramillo, *Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano. Fundamentos y práctica*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2014.
- Montaño Galarza, César, “El sistema tributario municipal en el Ecuador”, en *Memoria de las Ias. Jornadas Bolivianas de Derecho Tributario*, La Paz, Superintendencia Tributaria, 2008.
- Nolte, Delfte, “Descentralización en América Latina”, en *Revista Democracia Local IULA/CELCADEL*, Quito, 1996.

- Ortiz Herbener, Andrés, “Autonomía municipal: análisis comparativo entre la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana y la normativa jurídica ecuatoriana”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos*, n.º 2, Guayaquil, Goberna y Derecho, 2007.
- Pérez Camacho, Efraín, *Deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías en el sistema político ecuatoriano*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2001.
- Pérez Loose, Hernán, “La organización territorial en la nueva Constitución”, en Santiago Andrade U., Julio C. Trujillo y Roberto Viciano P., eds., *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, Quito, Centro de Estudios Políticos y Sociales/Universidad de Valencia/Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2004.
- Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Disponible en <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Plan-Nacional-de-Descentralizaci%C3%B3n-2012-2015.pdf>>.
- Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, versión resumida, Quito, 2013.
- Presidencia de la República y Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, *Plan Nacional de Descentralización*, Quito, 1996. Res. n.º 003-CNC-2012, Registro Oficial n.º 673, de 30 de marzo de 2012.
- Ruiz Almendral, Violeta, *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- Suing Nagua, José, *Gobiernos autónomos descentralizados*, Loja, UTPL, 2010.
- Torres, Luis Fernando, “La descentralización”, en José V. Troya, edit., *Estudios de Derecho económico*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 1998.
- Valdivieso Ortega, Gabriela, “Análisis de la jurisprudencia n.º 003-09-SIN-CC de la Corte Constitucional para el Período de Transición referente a los emolumentos cobrados por la prestación del servicio del Aeropuerto Mariscal Sucre”, en *Foro: revista de derecho*, n.º 11, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2009.
- Villegas, Héctor Belisario, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Buenos Aires, Astrea, 2002, 8.ª ed.

SENTENCIAS

- Sentencia n.º 003-11-SIN-CC, del Caso n.º 0002-11-IN, de 21 de junio de 2011, de la Corte Constitucional del Ecuador.
- Sentencia C-478 de 1992, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, Corte Constitucional de Colombia.