



**UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO
FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO**

**TITULO: ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR
AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS**

**TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO
REQUISITO PREVIO A OPTAR POR EL GRADO DE
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

AUTOR:

FREDDY RICARDO CALLE CÁCERES

TUTOR:

ABG. FRANCISCO XAVIER JÁCOME MARÍN, MSc.

SAMBORONDÓN, SEPTIEMBRE, 2017

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Análisis del daño que puede ocasionar al Gobierno...

Freddy Calle

(Universidad Espíritu Santo - Ecuador), fcalle@uess.edu.ec. Facultad de Derecho, Política y Desarrollo, Universidad Espíritu Santo, km 2,5 Vía Puntilla Samborondón

Resumen

La presente investigación se centra en analizar la posible incidencia negativa de la condonación de deudas propuesta por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salinas, a deudores de obligaciones tributarias. Se tomará como punto de partida la investigación jurídica de la remisión o condonación de deudas, orientada a sustentar y fundamentar su debida regulación. También se detallarán las funciones que cumplen los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en cuanto a la descentralización del sector público. El texto que se presenta es de corte analítico, bajo la modalidad cualitativa, ya que esta busca determinar, mediante la observación y la recopilación de datos, los daños que causa la condonación de deudas aplicada por los GAD. El propósito de la presente investigación es compartir con el lector —tanto universitario como profesional— un análisis crítico e integral sobre el deber del Estado, por medio de los gobiernos locales, del establecimiento de políticas que incentiven al pago oportuno de las obligaciones tributarias, desechando la idea de la condonación de deudas, ya que esta afecta a la estabilidad y gestión tributaria que debe cumplir el Estado para con los particulares, y que afecta particularmente a aquellos contribuyentes que son puntuales en el pago de sus tributos.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Palabras clave: Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD);

Municipio de Salinas; condonación de deudas; obligaciones tributarias;

impuestos.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Abstract

The present investigation focuses on analyzing the possible negative effects of debt forgiveness by the Decentralized Autonomous Government of Municipality of Salinas, to those taxpayers who are liable for contributions that derive from their tax obligations. The starting point is the legal investigation of the remission of debts or debt forgiveness, aimed at sustaining what includes the proper regulation of debt forgiveness. Also detailing the functions of the Decentralized Autonomous Governments, which includes decentralization of public administration. The present study it is analytical, under the qualitative modality, because it seeks to determine, through observation and data collection, the damages caused by debt forgiveness applied by the Decentralized Autonomous Governments. The purpose of the present investigation is mainly to share with the reader, both university and professional, this critical and integral analysis on the duty of the State, through local governments, for the establishment of policies that encourage the payment of timely the tax obligations above the forgiveness of debts since it affects the stability and tax management that the State must comply with individuals, affecting those taxpayers who are punctual in their taxes.

Keywords: Decentralized Autonomous Governments (GAD); Municipality of Salinas; debt forgiveness; tax obligations; taxes.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

I. Introducción

La Constitución de la República del Ecuador (2008), establece, en su artículo 1, que el Ecuador es “un Estado constitucional de derechos y justicia [...] Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (CRE, 2008, art. 1). Según esto, y siguiendo la investigación realizada por Robelly, esencialmente el Estado ecuatoriano se consagra bajo el principio de descentralización como un nuevo modelo de administración pública; lo que implica que el Estado recupera sus facultades de rectoría, planificación y regulación para gobernarse de una manera descentralizada, entendiendo a esta como una forma de redistribución del poder y de ejercicio corresponsable en la obligación de satisfacer las demandas de la ciudadanía (Robelly, 2015).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados¹ (GAD) están constituidos por las parroquias rurales, los consejos locales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, los cuales gozan de autonomía política, económica y administrativa.

En el presente estudio se realizará una revisión de las normas y teorías de diferentes doctrinarios acerca de los GAD, específicamente de cuáles son sus objetivos, por qué principios se rigen, cuál es el alcance de sus competencias y cuáles son las incidencias de las condonaciones de deudas por parte de los GAD, de manera general, y de manera específica del Municipio de Salinas.

¹ Para una mejor comprensión de la estructura del Estado ecuatoriano, se recomienda revisar el Anexo 1, correspondiente al Organigrama del sector público.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

II. Marco teórico

Todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen necesidades fiscales para reinvertir lo recaudado en obras para la ciudadanía. El dinamismo económico de cada uno de los gobiernos seccionales dependerá directamente de las políticas públicas establecidas en el marco legal vigente y aquellas que pudieren generarse.

Para proseguir con el desarrollo del tema central, que el daño que puede ocasionar a los GAD la figura de condonación de deudas, es fundamental anotar que existen dos tipos de ley que se contraponen entre sí: por una parte, el Código Tributario, que regula las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entiéndase por tributos, a los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora, de la relación directa de los sujetos activos, y contribuyentes, etc. y, por otra, el Cootad (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización), que norma la organización, competencias, potestades y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La Constitución Política de la República propone los correspondientes lineamientos generales y específicos sobre la organización territorial de nuestro Estado y, en consecuencia, con la contraposición de estas dos leyes orgánicas se respeta la supremacía Constitucional que dice que el objetivo de los GAD, tomando como referencia los preceptos constitucionales, de autonomía política, administrativa y financiera, es incrementar el capital económico para poder invertirlo y usarlo en diferentes actividades propias de su competencia.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Para cumplir con este acometido, es importante fomentar la recaudación fiscal, es decir, los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora, ya que es sin ninguna duda el elemento central que los solventa. Parte de la noción de autonomía administrativa y financiera se sustenta en la capacidad de los Gobiernos Autónomos de generar sus propios recursos y gestionarlos de la manera más eficaz y eficiente.

La recaudación fiscal es —usualmente— el conjunto de gravámenes que los diferentes contribuyentes deben cancelar por su actividad económica y laboral. Es importante mencionar que todo ese dinero recaudado es reinvertido en el territorio local, por lo tanto, a mayor recaudación fiscal, mayor será capacidad de gestión. Este texto plantea que, dada su importancia, y definida claramente como parte de su política, la condonación de las deudas por concepto de impuestos, de tasas y de las contribuciones especiales o de mejora, es inconveniente y genera un perjuicio para los GAD, puesto que sin el ingreso de estos recursos, y debido a los recortes presupuestarios en las asignaciones del Estado, sería imposible la inversión en obras, en las mejoras en los niveles de infraestructura, capacitación, salud ocupacional, etc.

Para complementar sus acciones y garantizar los derechos colectivos de sus habitantes, la condonación de deudas a los contribuyentes, acarraría en una lesión enorme a las arcas de Municipales, y con ello la falta de atención y de circulante. Sin embargo, si se realiza una reestructuración de la deuda, pero no la condonación, se debe de blindar la obligación a través de algún mecanismo de forma de pago para recuperar esa deuda que está considerada como incobrable.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

III. Marco legal

Conforme con lo señalado anteriormente, para este documento se ha hecho la revisión de la Constitución de la República del Ecuador (2008), del Código Tributario (2009), del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad) (2010), cuyo eje principal son las competencias y principios bajo los cuales se gobiernan los GAD; así mismo, se hizo una revisión del Código Civil (2005).

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Capítulo I

1. ¿Qué son los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)?

Según Terán, los GAD son instituciones descentralizadas que poseen autonomía tanto política como administrativa y financiera, y se rigen por los principios “de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana” (Terán, 2014: 37).

Para el tema que atañe a este documento es importante comprender la organización de los GAD, que se constituyen de la siguiente manera: a. Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, b. Regímenes especiales. Asimismo, pueden clasificarse en: a. Regionales: lo que corresponde a los gobiernos de las regiones territoriales del Ecuador; b. Provinciales: a los que pertenecen los Consejos Provinciales; c. Cantonales o también llamados municipios; y, d. Parroquiales (tanto urbanos como rurales); cabe mencionar que cada parroquia rural es un gobierno autónomo con competencias propias que se coordinan con los Gobiernos Provinciales y los Municipios.

Los regímenes especiales son dictados por la Ley por la naturaleza administrativa del gobierno. Se distinguen además los distritos metropolitanos — el único constituido como tal es el Distrito Metropolitano de Quito—, debido a su población y competencias. En el caso de Quito, además de ser la capital de la República del Ecuador, es también la capital de la provincia de Pichincha y concentra la gran mayoría del aparato estatal a escala nacional.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

1.2. Competencias y funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)

Para explicar cuáles son las funciones y competencias de los GAD es indispensable referirse a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador en el art. 242, que dice que “el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales” (CRE, 2008). Las competencias que se asignan a los GAD tienen que ver con la gestión y los servicios públicos, los cuales se distribuyen entre los entes mencionados con anterioridad: el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Provinciales, los Gobiernos Municipales, los Gobiernos Distritales y los Gobiernos de Juntas Parroquiales.

En concordancia, en el capítulo cuarto de la Constitución de la República del Ecuador, desde el artículo 261 hasta el artículo 274 se detallan las funciones y competencias que se atribuyen tanto al Gobierno central como a los GAD. En cuanto al Estado central, se establece que este tendrá competencias exclusivas que incluyen, entre otras: la planificación nacional; la rectoría sobre las políticas económicas, tributarias, aduaneras, arancelarias; fiscales y monetarias; el comercio exterior y el endeudamiento. De igual manera se incluyen las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda; la gestión de las áreas naturales protegidas y los recursos naturales; la administración de recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; así como el control y la administración de las empresas públicas nacionales.

Es preciso anotar que el Gobierno Nacional debe cumplir estas funciones descritas como parte de la nueva estrategia para construir un Estado democrático que tiene como fin alcanzar el principio del Buen vivir o *Sumak kawsay* que busca

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

que los ecuatorianos se desarrollen y vivan en una sociedad con una alta calidad de vida.

Consecuentemente, el art. 263 de la CRE se refiere a las competencias de los Gobiernos Provinciales, entre las que se encuentran la planificación del desarrollo provincial y la formulación de los planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial; la organización, construcción y mantenimiento del sistema vial de ámbito provincial que no incluya las zonas urbanas; la ejecución, en coordinación con el gobierno regional, de obras en cuencas y microcuencas; la gestión ambiental provincial; la planificación, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego; el fomento de la actividad agropecuaria y de las actividades productivas provinciales. Adicionalmente, se incluye el gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. Para la consecución de sus objetivos, en el ámbito de sus competencias y territorio, se expedirán ordenanzas provinciales.

Por otra parte, el artículo 264 de la CRE (2008) establece las competencias de los gobiernos municipales², lo que implica la planificación del desarrollo cantonal y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial —igual que en el caso de la circunscripción inmediatamente más amplia—, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, a fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

De igual manera, se prevé el ejercicio de control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; la planificación, construcción y mantenimiento de la

² Esta normativa es que atañe a la jurisdicción sobre la que versa este trabajo, el Municipio de Salinas.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

vialidad urbana; la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, la depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; *la creación, modificación o supresión, mediante ordenanzas, de tasas y contribuciones especiales destinadas a mejoras*³. Lo concerniente a la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público dentro del territorio cantonal; la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

Se contempla también que los gobiernos cantonales sean los encargados de preservar, mantener y difundir el patrimonio, tanto el arquitectónico como el cultural y natural del cantón y que construyan los espacios públicos para estos fines. Se prevé la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; así como la delimitación, regulación, autorización y control del uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley; lo que implica también preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas; así como la regulación, autorización y control de la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. Finalmente, los Gobiernos cantonales deberán gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de

³ Énfasis del autor.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

incendios. Y, deberán encargarse de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En cuanto a los Distritos Metropolitanos, tienen la facultad de ejercer competencias correspondientes a los Gobiernos cantonales y todas aquellas funciones que sean aplicables a los gobiernos provinciales y regionales de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

Los GAD, por su naturaleza jurídica, son constitucionales, ya que su creación y estructura se especifica en la Carta Magna y se desarrollan a través sus acuerdos, resoluciones y ordenanzas, con el propósito principal de establecer divisiones administrativas y generar mayor desarrollo entre las circunscripciones territoriales para establecer la participación ciudadana.

Cabe mencionar que, conforme con la CRE (2008), Salinas se considera como un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Por consiguiente, la normativa concerniente a este tema implica, necesariamente, la regulación mediante Ordenanzas Municipales, de los asuntos económicos que le atañen, sin perjuicio de los señalados por la ley.

1.3 Descentralización

La descentralización debe ser entendida como una estrategia de organización del Estado para el eficiente cumplimiento de sus fines y para garantizar los derechos de la ciudadanía en cualquier parte del país, por medio de la transferencia tanto de poder político como de recursos y competencias del Estado central a los demás niveles de gobierno (Terán L. L., 2014)

La mayoría de los GAD, por medio de sus funciones y competencias, han desarrollado diversos instrumentos que facilitan la planificación, pero en cuanto a

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

la aplicación efectiva de la gestión por sus territorios aún se encuentran en proceso para ajustarse a los requerimientos que la organización exige. Se debe destacar, sin embargo, que los gobiernos locales están plenamente facultados para la administración autónoma de sus recursos, en uso de las funciones que les concede la ley, como consecuencia de la organización que el mismo Estado ha determinado para su administración, pudiendo crear, modificar, y suprimir contribuciones, tasas y exoneraciones dentro de su jurisdicción.

1.4 Condonación de deudas

La condonación o remisión de la deuda es una declaración del acreedor mediante la que expresa su voluntad de liquidar total o parcialmente su derecho de crédito, sin recibir a cambio prestación alguna (Arnau, 2009). También se entiende como el perdón de la deuda por parte de otra que decide extinguir o dar por cancelada la deuda absoluta o parcialmente.

Por su parte, Mariño (2017), jurista español, estima que la remisión es un acto unilateral, pero recepticio; establece, sin embargo, que este solo será irrevocable desde que el deudor es notificado. Se distingue la condonación de la deuda de la renuncia al crédito. Esta tesis, que diferencia condonación de renuncia, no es compartida por la mayoría de la doctrina que defiende la configuración de la condonación como acto un unilateral, y la asimila a la renuncia o remisión del crédito.

Esta figura de perdón de deudas originariamente es de regulación civil y se encuentra estipulada en el Código Civil (CC) (Congreso Nacional, 2005), que la contempla como un modo de extinguir las obligaciones; esto se fundamenta en el art. 1583 que dicta que las obligaciones se extinguen, en todo o en parte, entre

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

otras causales, por la remisión; es decir que en materia civil la condonación implica la extinción de la obligación, pero dicha extinción está sujeta a la voluntad por parte del acreedor, de acuerdo con los principios esenciales del Derecho Civil.

Por lo tanto, se puede decir que la remisión es el perdón que concede el acreedor al deudor a causa de una obligación contraída; en consecuencia, dicho perdón depende totalmente de la libre voluntad del acreedor, fundamento esencial del Derecho civil. Dicha remisión es a título oneroso y debe ser tratada de acuerdo con las normas de donación, según lo establecido en el art. 428 del Código Civil, que expresa que la remisión gratuita de un derecho debe sujetarse a las reglas de la donación (CC, 2005).

Es importante señalar que la *naturaleza jurídica de la remisión nace del Derecho civil y que se centra en el acreedor, dueño y propietario de una cosa objeto de un negocio jurídico y que puede, de manera voluntaria, renunciar al derecho de solicitar y exigir el pago de la obligación*⁴. Posteriormente esta figura de la remisión o condonación de la deuda ha sido aplicada en el ámbito público entre las relaciones que tiene el Estado acreedor ante las personas particulares que son los deudores o contribuyentes.

Por su parte, en la tesis *Análisis de la vulneración de los principios tributarios constitucionales en la creación y aplicación de las amnistías tributarias en el Ecuador*, Almeida (2005) explica que:

En principio, se concebía al “perdón” tributario como una alternativa necesaria y útil para la convivencia armónica de los integrantes de una sociedad. Con el tiempo esta figura del perdón

⁴ Énfasis del autor. Para el caso particular de este estudio, quien condona una deuda de manera voluntaria sería la Municipalidad de Salinas.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

va evolucionando y llega a formar parte de los estados de Derecho, dejando de lado su liberalidad y arbitrariedad, elementos que caracterizaban y justificaban su aplicación inicial. A lo largo del tiempo dicha figura se convirtió en un elemento esencial en los nuevos sistemas constitucionales (p. 20).

Lo que quiere decir que, en materia tributaria, la remisión o condonación de deudas es un modo de extinción de las obligaciones tributarias. Esta figura está establecida en el art. 37 del Código Tributario (2009), que contempla lo siguiente:

Art. 37.- Modos de extinción.- La obligación tributaria se extingue, en todo o en parte, por cualquiera de los siguientes modos:

1. Solución o pago;
2. Compensación;
3. Confusión;
4. Remisión; y,

1.5. Prescripción de la acción de cobro

Consecuentemente, el Código Tributario (2009) norma la remisión en el ámbito tributario, señalando en el art. 54:

Art. 54.- Remisión.- Las deudas tributarias solo podrán condonarse o remitirse en virtud de ley, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen. Los intereses y multas que provengan de obligaciones tributarias, podrán condonarse por resolución de la máxima autoridad tributaria correspondiente en la cuantía y cumplidos los requisitos que la ley establezca.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Para que la condonación de deudas se configure según lo establecido en la ley deben concurrir ciertos elementos jurídicos tales como el perdón de una deuda; que la condonación o remisión este declarada por la ley, y debe ser carácter general, es decir que vaya en beneficio de todo un colectivo y no de solo un grupo social determinado, y debe recaer sobre interés y multas que provengan de obligaciones tributarias.

A inicios de mayo del 2015, la Asamblea Nacional publicó la Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos, la cual establece en su art. 1 que dicha ley tiene como esencia regular la remisión de intereses de multas, deudas y recargos de los impuestos nacionales que son administrados el Servicio de Rentas Interna (SRI) y también aquellos tributos que son administrados localmente por los GAD y los créditos emitidos del Banco Nacional de Fomento.

Debido a la entrada en vigencia de esta Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados han tenido que condonar deudas de los contribuyentes para con la administración de las entidades que conforman estos organismos. Se presume que dicha ley fue aprobada con el interés de obtener mayores ingresos en la recaudación de impuestos de aquellos contribuyentes morosos e impuntuales; ciertamente esta solución ha originado un incremento temporal de los ingresos que perciben los gobiernos locales, pero trae como consecuencia que los contribuyentes sean aún más impuntuales, debido a que se premia la impuntualidad en los pagos que derivan de sus obligaciones tributarias, y ha ocasionado que los contribuyentes que cumplen oportunamente con sus obligaciones tributarias sean menos.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Para el caso que concierne a este estudio, los GAD municipales, a fin de aplicar la Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos, han aprobado reglamentaciones para condonar los intereses a los deudores — generalmente las deudas son por los impuestos de predios urbanos, servicio de telefonía y de internet, agua potable, alcantarillado, multas de tránsito, entre otras—, ofreciendo el descuento de hasta el 100% de los recargos para que los contribuyentes los cancelen en el lapso de sesenta días, mientras que aquellos que efectúen sus pagos en los treinta días posteriores a esa fecha se benefician solo del 50% del descuento.

Para poner un ejemplo, en el mismo año en que fue aprobada la Ley de Remisión de Intereses, Multas y Recargos, el Municipio de Cuenca, mediante la aprobación de sus ordenanzas condonó los intereses a los deudores de la municipalidad y de las ocho empresas municipales, como un incentivo para que paguen todo el capital. Los cobros que se incluyeron fueron: contribución especial de mejoras; predio urbano; servicios de internet, telefonía, agua potable, alcantarillado; multas de tránsito, entre otras. Esta ordenanza permitió, asimismo, hacer un cruce de cuentas entre las mismas entidades municipales y para así saldar todas las obligaciones económicas pendientes que tienen de parte y parte (El Mercurio, 2015).

De igual manera, el cabildo preveía perdonar unos 3.752.000 dólares a sus deudores por concepto de intereses de deudas vencidas. Además, tenía ocho grandes deudores que le debían 2.581.546 dólares más 747.320 dólares por la mora (El Mercurio, 2015).

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

De acuerdo con esta información, el Municipio de Cuenca se benefició de las condonaciones llevadas a cabo, debido a los cruces de cuenta realizados con empresas privadas que estaban en mora con el cabildo y, a su vez, el Municipio, por conceptos de servicios tenía deudas con las referidas empresas.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

2. Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Salinas.

Es importante resaltar que Salinas fue recinto del cantón Santa Elena hasta 1929, año en que fue elevada a parroquia. El 22 de diciembre de 1937, mediante Decreto Supremo del gobierno del Gral. Alberto Enríquez Gallo fue designado como cantón, lo que influyó de manera significativa en su desarrollo y crecimiento. (Salinas Alcaldía, 2017). A partir de la configuración de una nueva forma de organización territorial que permita la modernización del Estado, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Salinas, amparado en el marco constitucional, busca conseguir una nueva gestión pública, la cual se entiende como un conjunto de medidas y técnicas, que tienen como propósito hacer eficiente económicamente el funcionamiento del aparato de la administración pública, con el fin de restablecer y sostener el equilibrio de las finanzas públicas. Bajo estos principios, se ha establecido que la **Misión** de este GAD es promover el desarrollo sustentable garantizando el derecho al Buen Vivir a través de proyectos de equidad, inclusión, ordenamiento territorial, participación ciudadana, medioambiente, seguridad ciudadana, cultura, actividades deportivas en beneficio de sus habitantes (Salinas Alcaldía, 2017).

Asimismo, se establece que la **Visión** de este organismo es consolidar la institución en el desarrollo socio económico y productivo, ofreciendo mejores servicios públicos con calidad y eficacia, impulsando microproyectos dentro de las áreas de competencia a beneficio de los habitantes del Cantón (Salinas Alcaldía, 2017).

2.1 Condonación de deudas del GAD Municipal de Salinas

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora son los rubros que tiene como meta recaudar el gobierno seccional. Los contribuyentes, incluyendo a quienes pagan patentes por su actividad económica, pueden acogerse y requerir libremente la pertinente condonación de una obligación atrasada. La aceptación de este requerimiento depende del estado de la deuda y del gobierno seccional que, mediante Ordenanza, establezca y apruebe esta medida.

En el caso específico del GAD de Salinas, los ciudadanos que mantienen deudas vigentes con el Municipio y que quieran acogerse a la condonación de multas, recargos e intereses, deben saber que la condonación de deudas no está regulada a través de una Ordenanza municipal. Adicionalmente, las políticas públicas establecidas en el marco legal vigente no son precisamente las de condonar, la intención irrestricta es receptar la cancelación de esas obligaciones incobrables.

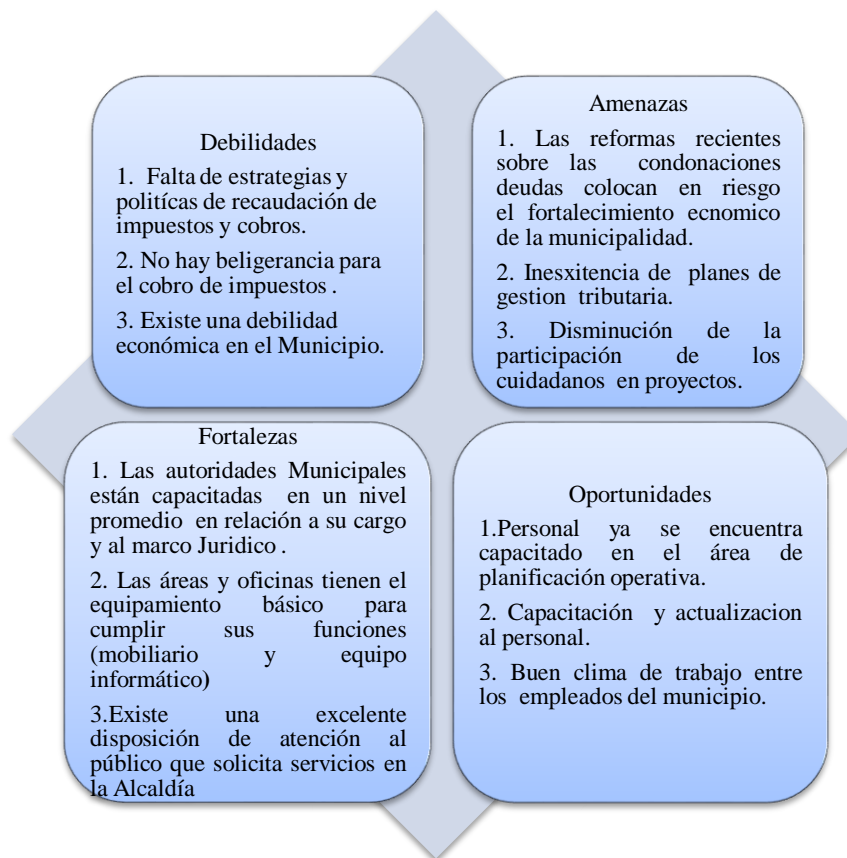
No existe normativa legal vigente aplicable en el GAD de Salinas con respecto al tema de condonación de deudas, excepto la Ley Orgánica de Remisión de Intereses, que sí lo establecía y que era aplicable en un sentido universal, pero sin menoscabo de su contenido. Gracias a la autonomía política, administrativa y financiera, consagrada en la CRE, y que está por encima de cualquier ley, aun cuando se determine en la página Web del GAD que se considera la condonación de deuda por concepto de mora de pagos catastrales, es primordial comunicar que por el momento no se ha incentivado e iniciado algún proceso de remisión deudas.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Y, pese a que no existe una normativa vigente aplicable a esta jurisdicción, la plataforma en línea del GAD Municipal anuncia la condonación de deudas por concepto de mora en pagos catastrales.

A continuación, se presenta un breve análisis FODA para ilustrar lo pernicioso que resultaría iniciar un proceso de condonación de tributos vencidos:

Ilustración 1 Matriz Foda Municipio de Salinas



Elaborado por el autor

Como ilustra la gráfica, las amenazas de una posible condonación de deudas redundan en una probable incapacidad de cumplir con las obligaciones que le son inherentes al GAD, de acuerdo con las funciones que le son atribuidas en la Carta Magna del Estado. Lo que da como resultado una paradoja o contraposición de leyes en cuanto a los planteamientos sobre una posible remisión de deuda. Es decir que, además de que hay dos leyes contrapuestas, proponer una remisión de

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO
AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA
CONDONACIÓN DE DEUDAS

deudas impediría al GAD llevar a cabo la planificación anual, ya que no tendría de
dónde conseguir los recursos económicos que permitirían su consecución.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

3.1 Marco Metodológico

3.1.1 Diseño de la Investigación

La presente investigación es de tipo bibliográfico y de corte analítico, por cuanto pretende determinar, mediante el análisis de la literatura legal, los efectos que causa la condonación, aplicada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Para la investigación se contó con el apoyo del primer personero de la Municipalidad y el Departamento de Cobranza del Municipio de Salinas, conformado por el Alcalde y por el personal que labora en el Departamento de Cobranza.

3.1.4 Técnicas de Investigación

La técnica implementada en la recolección de datos fue la revisión y observación del material bibliográfico y documental, que están comprendidos en los textos, libros y leyes que sustentan ampliamente el tema de la condonación de deudas; de igual forma, se realizó una valoración de los informes del capital de las deudas perdonadas en lo que va de año, al igual que la revisión a los informes de los presupuestos del Municipio de Salinas para su respectivo análisis.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

4. Conclusiones

De la revisión realizada del material bibliográfico se puede determinar, de forma general, que la Municipalidad se ha visto afectada por las condonaciones de deudas concedidas, debido a que estas vulneran el principio de equidad que debe seguirse en las remisiones, generando que los contribuyentes sean impuntuales en los pagos de tributos, lo que afecta de forma directa la inversión que tiene establecida la municipalidad en el presupuesto tributario, motivando a que el contribuyente disminuya la puntualidad en sus pagos.

Además, se puede considerar que los criterios que se aplican para la realización de las ordenanzas obedecen a fines políticos más que económicos, lo que causa cierta inestabilidad en la gestión municipal y en la ejecución de los proyectos y obras que forman parte de la planificación presupuestaria determinada por el Municipio. Adicionalmente, se crea inconformidad en los contribuyentes que sí cancelan oportunamente sus responsabilidades tributarias.

Al realizar el estudio y análisis de ciertas ordenanzas municipales se puede determinar que la condonación de deudas vulnera los principios de la Constitución de la Republica de Ecuador (2008), en el artículo 300, el cual se resumen en los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria, al incentivar y premiar a aquel contribuyente moroso, lo que genera la descapitalización del Municipio para el pago de obras y proyectos pendientes por ejecutar.

Cabe señalar, la suficiencia recaudatoria va hacer obtenida una vez que la Administración, en este caso el Municipio de Salinas, satisfaga las necesidades y diferentes requerimientos que la personas exigen a través de los respectivos

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

cobros de los tributos, con el fin de dar solución y solventar el gasto público. Por ello las políticas que se establezcan para obtener el pago de los impuestos deben ser eficientes y que las mismas no distorsionen las conductas socioeconómicas de los contribuyentes. La condonación de deudas que aplican los gobiernos autónomos descentralizados, pone de manifiesto que las políticas que establece el Estado son ineficientes, reflejando que el sistema tributario actual no cuenta con tributos equitativos ni progresivos.

5. Recomendaciones

Es importante que las municipalidades, específicamente la de Salinas, presten mayor atención a los servicios que actualmente brindan a la colectividad, ya que de su calidad y eficiencia depende que los contribuyentes estén motivados al pago oportuno de sus tributos. Los ciudadanos, al estar conscientes de que el aporte que ellos realicen será utilizado de forma eficiente y transparente por los gobiernos seccionales, se mostrarán interesados en cumplir con sus obligaciones.

Se recomienda que el Municipio de Salinas agote, primero, la vía administrativa, para solventar aquellos expedientes que están siendo revisados por morosidad, y lograr la cobranza de forma coactiva con el fin de ejecutar medidas cautelares, ya que los gobiernos locales están facultados para llevar y ejercer control de los contribuyentes que incumplen con sus deudas tributarias.

De igual manera, y amparándose en el principio de autonomía que le otorga la Constitución, se recomienda la elaboración de un mecanismo, no de remisión sino de reestructuración de la deuda, o la creación de un recurso de blindaje —mediante ordenanza municipal— que permita la recuperación de la deuda vencida.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Finalmente, se recomienda que el GAD Municipal de Salinas evalúe, junto con la Ley de Equilibrio Fiscal prevista para este año 2017, los mecanismos de control tributario que le sean más beneficiosos para alcanzar sus presupuestos y ejecutar los objetivos propuestos en su Plan Operativo Anual (POA).

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Referencias Bibliográficas

- Almeida, R. M. (2013). *ANÁLISIS DE LA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSTITUCIONALES EN LA CREACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS AMNISTÍAS TRIBUTARIAS EN EL ECUADOR*. Quito: UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO.
- Arnau, M. F. (2009). *Lecciones de Derecho Civil II. Obligaciones y contratos*. Universitat Jaume.
- Chiner, S. E. (2011). *Las percepciones y actitudes del profesorado hacia la inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales como indicadores del uso de prácticas educativas inclusivas en el aula*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Durán, G. D., & Giné, G. C. (2011). *La formación del profesorado para la educación enclusiva: Un proceso de desarrollo profesional y de mejora de los centros para atender la diversidad*.
- Hernández, S. R. (2010). *Metodología de Investigación*. México D.F: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES.
- Jéze. (1948). *Derecho Administrativo*. Paris.
- Jiménez, P. G. (2015). *“LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Mariño, P. F. (2017). *Condonación de la deuda*. Obtenido de <http://www.franciscomarino.pardo.es/mis-temas/24-civil-obligaciones-y-contratos/20-tema-62-condonacion-de-la-deuda>
- Matias, C. R. (2013). *La Teoría del Servicio Público y las Telecomunicaciones*. Bogotá, Colombia: Universidad Libre.
- Nicolás, G. (2006). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Perez, E. (2009). *Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, Tomo III.
- Robelly, V. A. (2015). *IDENTIFICACIÓN DE ACTORES VINCULADOS A LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL REGIONAL DEL ECUADOR*. QUITO: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR.
- Santofimio, G. O. (2011). León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público¹. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 43-86.
- Terán, L. L. (2014). *EL PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR Y LA CORRESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS*. IBARRA: “UNIANDÉS”.
- Terán, L. L. (2014). *EL PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR Y LA CORRESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS*.
- Vásquez, V. B. (2012). *“EL EMPLEADO PÚBLICO DENTRO DEL MARCO JURÍDICO*. Cuenca: UNIVERSIDAD DE CUENCA.

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO
AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA
CONDONACIÓN DE DEUDAS

Bibliografía

Constitución de la República del Ecuador [2008]. Registro Oficial n. ° 449. Quito, 20 de octubre del 2008.

Congreso Nacional. (2005). *CÓDIGO CIVIL*. Quito:

LA COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y CODIFICACIÓN. Obtenido De
CÓDIGO CIVIL.

Congreso Nacional. (2009). *Código Tributario*. Quito: Congreso Nacional.

El Mercurio. (12 de Octubre de 2015). *El Mercurio*. Obtenido de El Mercurio.

Diario Independiente de Cuenca: <http://www.elmercurio.com.ec/498880-termino-la-condonacion-de-intereses-por-deudas/>

Min Educacion. (2012). *La practica pedagogica como escenario de aprendizaje*.

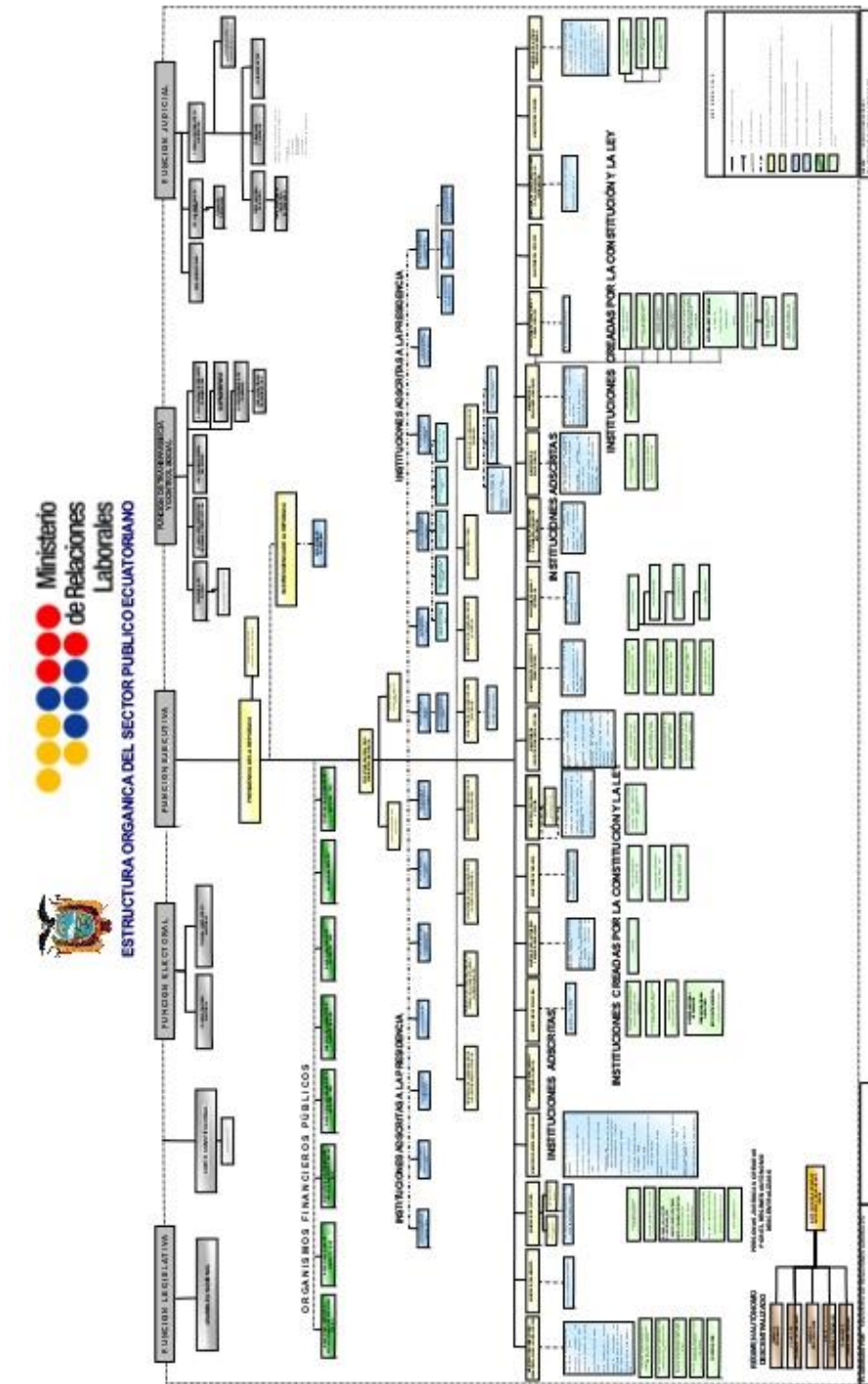
Bogota .

Salinas Alcaldia. (2017). *Salinas Alcaldia*. Obtenido de Salinas Alcaldia:

<http://www.salinas.gob.ec/index.php/salinas/historia>

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA CONDONACIÓN DE DEUDAS

Anexo 1 Estructura orgánica del sector público



Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales

ANÁLISIS DEL DAÑO QUE PUEDE OCASIONAR AL GOBIERNO
AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SALINAS LA
CONDONACIÓN DE DEUDAS