

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SEDE ECUADOR

AREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO
MENCION EN DERECHO TRIBUTARIO

**"ANÁLISIS DE LAS REFORMAS AL SISTEMA LEGAL
TRIBUTARIO MUNICIPAL COMTEMPLADAS EN LA LEY
ORGANICA REFORMATORIA A LA LEY DE REGIMEN
MUNICIPAL"**

Dra. Gabriela Izurieta Alaña.

2006

Al Presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis o de parte de ella, por una sola vez dentro de lo treinta meses después de su aprobación.

.....
Gabriela Izurieta Alaña

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SEDE ECUADOR

AREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO
MENCION EN DERECHO TRIBUTARIO

**"ANÁLISIS DE LAS REFORMAS AL SISTEMA LEGAL
TRIBUTARIO MUNICIPAL COMTEMPLADAS EN LA LEY
ORGANICA REFORMATORIA A LA LEY DE REGIMEN
MUNICIPAL"**

ALUMNO: Dra. Gabriela Izurieta Alaña.

TUTOR: Dr. Felipe Iturralde Dávalos.

2006

EL presente trabajo investigativo tiene como **propósito** analizar las reformas al sistema legal tributario municipal contempladas en la ley 2004-44, reformas fundamentales para los municipios del país por la actualización, racionalización del sistema tributario municipal, simplificación y derogatoria de impuestos, encaminada principalmente a facilitar la incorporación de procesos ágiles al momento de la recaudación. **La tesis contiene** una **Introducción** en donde se señala la problemática y sus posibles soluciones partiendo de la Constitución Política. El **Capítulo I** se refiere a aspectos básicos como el papel que cumple el municipio en la legislación ecuatoriana, en qué consiste la tributación municipal, y el análisis de la facultad legislativa concedida desde la Constitución Política a los gobiernos locales. En el **Capítulo II** se estudia las reformas sustanciales al sistema legal tributario municipal, compuesto por una diversidad de impuestos. En el **Capítulo III** se analiza la implementación de las reformas por medio de instrumentos necesarios como el catastro municipal y las ordenanzas municipales tributarias las cuales pueden ser de dos tipos: reglamentaria de impuestos y creadora de tributos (tasas y contribuciones especiales) con el respectivo análisis de los posibles efectos en la aplicación de la Ley. El trabajo concluye con las conclusiones, recomendaciones y bibliografía.

AGRADECIMIENTO

El agradecimiento cordial al distinguido maestro y amigo, Doctor Felipe Iturralde, Catedrático de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede-Ecuador; por dirigir acertadamente la presente tesis, que me ha servido para ampliar mis conocimientos y proyectarme en el ejercicio de la práctica profesional y servicio a la comunidad.

DEDICATORIA

*A mis queridos padres que me
brindaron su apoyo.*

*A mí amado esposo y colega
con quien caminamos juntos
en el ejercicio profesional.*

INTRODUCCION

CAPITULO I

ASPECTOS BÁSICOS

- 1.1. El papel del Municipio según la legislación ecuatoriana
- 1.2. La Tributación Municipal dentro del país
- 1.3. La Facultad Legislativa concedida a los Municipios

CAPITULO II

REFORMAS SUSTANCIALES AL SISTEMA

- 2.1. Impuestos Municipales en el Marco Legal
 - 2.1.1. Impuesto predial urbano
 - 2.1.2. Impuesto Predial rural
 - 2.1.3. Impuesto de Alcabala
 - 2.1.4. Impuesto a los Vehículos
 - 2.1.5. Impuesto de Patentes Municipales
 - 2.1.6. Impuestos a los Espectáculos Públicos
 - 2.1.7. Impuesto a las Utilidades y Plusvalía
 - 2.1.8. Impuesto al Juego

CAPITULO III

IMPLEMENTACION DE LAS REFORMAS

- 3.1. Instrumentos necesarios para la implementación de la Ley
 - 3.1.1. Catastro Municipal
 - 3.1.2. La Ordenanza Tributaria Municipal

3.2. Reglamentación vía ordenanza de los ingresos impositivos municipales

3.3. Creación de tributos vinculados mediante ordenanza

3.3. Análisis de los posibles efectos de la aplicación de la Ley

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

INTRODUCCION

Con la expedición de la Constitución Política del Ecuador en 1998, encontramos la consolidación de los Municipios y Consejos Provinciales como gobiernos locales, a los cuales se les asigna facultades normativas de naturaleza legislativa, con el fin de crear, modificar y extinguir tributos como tasas y contribuciones especiales o de mejora, por los servicios públicos que prestan y obras publicas que construyen estos organismos.

Dichos preceptos Constitucionales no eran suficientes para que haya un verdadero fortalecimiento de la generación de recursos tributarios propios, y disminuir en parte, la dependencia del Presupuesto General del Estado.

Por el artículo de opinión del Dr. Felipe Iturralde Dávalos, Catedrático de nuestra Universidad, y tutor del presente trabajo académico, tengo conocimiento que al investigar sobre el tema, se conoció que desde el año 1993 el Poder Ejecutivo envió con carácter urgente, el proyecto de reforma a la Ley de Régimen Municipal por gestión de las municipalidades del país, pero por razones de orden político, se había dilatado el estudio del proyecto¹, finalmente en el Registro Oficial N° 249 del 27 de septiembre de 2004 se publica la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, la cual contiene importantes

¹ Boletín del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario N° 5 de febrero de 2005.

normas que modifican la tributación municipal, las cuales analizamos en el desarrollo de este trabajo.

Por lo tanto, como elaboración del trabajo final de tesis del programa de Maestría en Derecho Mención Derecho Tributario, considero conveniente desarrollar el tema de: **"ANÁLISIS DE LAS REFORMAS AL SISTEMA LEGAL TRIBUTARIO MUNICIPAL CONTEMPLADAS EN LA LEY ORGANICA REFORMATORIA A LA LEY DE REGIMEN MUNICIPAL"**.

Las reformas al sistema legal tributario municipal que van a ser objeto de nuestro análisis son fundamentales para dichos organismos por la actualización, racionalización del sistema tributario en si, y por supuesto, la simplificación y derogatoria de impuestos encaminada principalmente a facilitar la incorporación de procesos ágiles en beneficio de todos los contribuyentes.

CAPITULO I

ASPECTOS BÁSICOS

1. El papel del Municipio según la legislación ecuatoriana.

El Municipio es un resultado tradicional de cada pueblo, es impuesto por la naturaleza social del hombre, una entidad histórica primitiva e importantísima en la organización política del Estado.

Adolfo Posada, en su obra el régimen municipal de la ciudad moderna, publicada en 1927 consideraba al municipio como el núcleo social de vida humana total, determinado naturalmente por las necesidades de la vecindad. En cambio Rafael Bielsa en su obra Principios de Régimen Municipal publicado en 1940 que no aceptaba la concepción autonómica del Municipio, decía que esta es la unidad administrativa más simple, y bien podría considerarle como la célula del Estado.¹ A pesar de sus diferencias, ambos coinciden en expresar que ***el municipio es la institución primigenia del Estado, como célula primaria de la sociedad jurídicamente organizada con un sistema de gobierno organizado para y por el beneficio exclusivo de la comunidad.***

La Constitución Política del Ecuador en su Capítulo I Art. 118 menciona a las Instituciones del Estado, en su numeral cuarto constan las entidades que integran el

¹ Derecho Municipal, *Revista de Derecho Público*, 1º edición, rubinzal-culzoni editores. Buenos Aires - Argentina.

Régimen Seccional Autónomo, refiriéndose así al **MUNICIPIO**, como parte integrante del sector público de nuestro país.

La Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, cuerpo legal que regula a esta Institución del Estado, describe a este organismo como ***la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.*** (Art. 1 LORM)

Por lo tanto, el municipio como persona jurídica de Derecho Público, con capacidad para realizar actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, investido de potestad pública que es entendida como la facultad de actuar e imponerse sobre los particulares, tiene el principal objetivo de coadyuvar al cumplimiento de los propósitos que le corresponden al Estado principalmente para cubrir necesidades públicas dentro de una jurisdicción, en este caso dentro de la localidad.

Para cumplir con este propósito de cubrir las necesidades públicas dentro de su jurisdicción, el municipio, dotado de potestad tributaria o de creación, tiene que recurrir a medios de obtención de recursos económicos, entre los cuales encontramos a los tributos, siguiendo siempre los lineamientos de la Constitución Política para poder aplicarlos y recaudarlos dentro de la

localidad. La actividad tributaria del Municipio debe sujetarse a los principios de igualdad, proporcionalidad, no Confiscatoriedad y legitimidad. (Art. 256 CPE, Art. 5 CT)

El Art. 228 de la Constitución Política, garantiza el goce de plena autonomía de los Gobiernos del Régimen Seccional Autónomo como los municipios que en uso de la facultad legislativa que conlleva la potestad tributaria o de creación de tributos, llamada desde el 2004 **AUTONOMÍA MUNICIPAL** se encuentra plasmada en el Art. 16 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Gracias a disposiciones constitucionales y como consecuencia de la autonomía municipal, dotados de potestad pública, los municipios están facultados a obligar al gobierno central a descentralizar funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos, siempre y cuando tengan la capacidad operativa para asumir estas obligaciones como ente público local, idea que ya se venían madurando en la Constitución anterior a la del año 98.

Constitución que incorpora el Art. 231, disposición que para mi criterio es la más importante porque se llega a la esencia de cómo los municipio van a manejar su autonomía financiera con eficiencia y transparencia; poco a poco generar recursos propios necesarios para la comunidad, por lo tanto asumir mayores responsabilidades los personeros municipales, ya que no es solo dinero que ingresa a las

arcas municipales del Gobierno Central, sino también **de la conciencia ciudadana de colaborar con su comunidad local**, por medio del pago de tributos en fiel cumplimiento de obligaciones tributarias, originaria de la Constitución Política en su Art. 97 numeral 10 el cual manifiesta **"Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley:**

10. Pagar los tributos establecidos por la ley".

Partiendo de los preceptos constitucionales vigente y estudiando la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el presupuesto municipal se conforma de ingresos tributarios, los que son recursos financieros propios; también se conforma de ingresos no tributarios como: las rentas provenientes del patrimonio municipal, las asignaciones y subsidios del estado distribuidas del 15% del total de ingresos gubernamentales, rentas que serán entregadas en base a aspectos básicos que establece la Ley que regula esta participación; el producto de la enajenación de bienes municipales, ingresos provenientes de multas, y otros ingresos que no pertenecen a ninguno de los rubros anteriores; y empréstitos (Art. 297, 298, 299 LORM)

Los ingresos no tributarios como las rentas que provienen de la Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado así como empréstitos no es objeto de nuestro análisis, sino **los recursos financieros propios**

llamados ingresos tributarios como impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Los municipios si son capaces de generar recursos propios amparados en la legislación ecuatoriana, partiendo de la Constitución Política, lo que le permite ejercer potestad publica en beneficio de la comunidad. **Por lo tanto, no depende de la Ley o falta de esta, el no aplicar y recaudar efectiva y correctamente tributos, sino de la capacidad operativa y administrativa de cada municipio del país.**

En consecuencia, los Municipios han defendido tradicionalmente su autonomía administrativa y financiera, y aunque su presupuesto por el momento se siga financiando en su mayor parte con transferencia de rentas del Gobierno Central, a través del Presupuesto General del Estado, tienen ingresos propios producto de servicios que prestan, a cambio del pago de tributos que deben de ser obligatoriamente recaudados por el organismo, solo así los Municipios pueden satisfacer necesidades básicas (funciones primordiales) a su cargo, otorgadas por la legislación ecuatoriana como la dotación de servicios básicos para la jurisdicción, como agua potable, alcantarillado, recolección de basura; regulaciones urbanas para vías, construcciones y espacios públicos; obras de infraestructura local y otras expresadas en el Art. 14 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

1.2. La Tributación Municipal dentro del País.

La Tributación Municipal data desde la Colonia en nuestro país. Época en que los municipios eran entes locales con ingresos tributarios pequeños en relación a su población, ingresos tributarios que servían para cubrir las necesidades básicas de la comunidad de ese entonces en base a los habitantes de cada municipio, los recursos económicos cubrían en su totalidad esas necesidades.

En estos tiempos, la población va en aumento y cada vez es más difícil cubrir todas las necesidades básicas de los habitantes de una jurisdicción que dependen o pertenecen a un municipio, estas necesidades cada vez son mayores y el municipio investido de potestad publica esta obligado a atenderlas y a satisfacerlas en su totalidad cumpliendo así con una verdadera gestión municipal.

Podemos apreciar que en nuestro país, siempre existió la tributación municipal, partiendo desde la época de la colonia en donde los cabildos luego llamados municipios, ya recaudaban tributos de la población para el Estado. Esto quiere decir que la tributación municipal o seccional como se la conoce modernamente, no es algo nuevo para nosotros.

En la actualidad como consecuencia de la crisis que atraviesa el Estado, se ha visto a la tributación municipal como el motor para activar la economía de los municipios, y dejar un momento de lado, los recursos del Presupuesto General del Estado.

En la legislación ecuatoriana el Tributo Municipal es la prestación que las municipalidades como órganos públicos exigen a la comunidad en uso de la potestad tributaria o de creación otorgada en forma originaria por la Constitución Política y facultad reglamentaria otorgada en forma derivada aplicable por medio de la ley tributaria, para satisfacer los fines establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

La **Tributación Municipal** es la verdadera captación del tributo municipal, para este fin los municipios constan de su propia estructura plasmada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal para aplicar la tributación municipal o seccional. Pues en párrafos anteriores hemos hablado de los fines del municipio (Art. 14 LORM) los cuales deben de ser cumplidos y es a la administración municipal que le corresponde ejecutar las funciones por ramos de actividades (Art. 143LORM).

En este contexto encontramos a la **Hacienda Municipal**, de donde se derivan varias competencias que tiene que cumplir la administración municipal, por medio de este ramo, que por mencionar algunos, encontramos la verificación, liquidación y administración de la recaudación, aplicación e interpretación administrativa de los reglamentos sobre tributación expedidos en el Concejo Municipal, así como también la elaboración de programas de gastos e ingresos públicos municipales, formulación y

mantenimiento del sistema de catastro urbano y rural de los predios ubicados en el cantón y expedir los correspondientes títulos de créditos para el cobro de estos impuestos y demás contribuciones, y no podía faltar el ejercicio de la jurisdicción coactiva para la recaudación de los impuestos municipales, entre otros.(Art. 153. LORM)

ADMINISTRACION FINANCIERA MUNICIPAL es la encargada de cumplir con las funciones que en materia de hacienda se señala en el Art. 153 LORM, así lo establece el Art. 444 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal².

Cada administración financiera municipal esta conformada por un departamento de Dirección Financiera, a

² **Ley Orgánica de Régimen Municipal, Parágrafo 6º, Hacienda Publica, Art. 153** " En materia de hacienda, a la administración municipal le compete:

- a)Elaborar los programas de gasto e ingresos públicos municipales;
- b)Realizar las actividades presupuestarias que incluyen la formulación, administración y liquidación del presupuesto;
- c) Formular y mantener el sistema de catastros urbanos en el cantón y expedir los correspondientes títulos de créditos para el cobro de estos impuestos y demás contribuciones. La información contenida en los catastros se actualizara en forma permanente;
- d)Verificar, liquidar y administrar la recaudación, aplicar e interpretar administrativamente los reglamentos sobre tributación expedidos por el concejo y ejercer la jurisdicción coactiva para la recaudación de los impuestos municipales;
- e)Autorizar la baja de las especies incobrables;
- f)Recaudar y custodiar los fondos y ejecutar los pagos;
- g)Llevar la contabilidad general de las finanzas y de los bienes municipales;
- h)Elaborar y mantener al día estadísticas económicas y financieras;
- i)Adquirir, almacenar, custodiar y distribuir los bienes muebles que las dependencias del gobierno y administración municipales requieren para su funcionamiento;
- j)Administrar las propiedades municipales; y
- k) Llevar un inventario de los bienes municipales".

Ley Orgánica de Régimen Municipal, Capitulo I, De la Dirección Financiera Art. 444 " En cada municipio habrá una dirección financiera encargada de cumplir las funciones que en materia de hacienda se señala en el Art. 153 de esta ley y con la estructura contemplada en el Art. 164...."

cargo de un **JEFE DE LA DIRECCION FINANCIERA**, que será designado conforme a ley (*requisitos de idoneidad profesional en materia financiera y poseer amplia experiencia sobre ellas*), responsable ante el alcalde del cumplimiento de sus deberes y atribuciones y bajo su dirección funcionaran las distintas dependencias que integran la dirección financiera.

Así mismo, cada municipio en la administración financiera municipal dentro de la dirección financiera, habrá un **TESORERO MUNICIPAL** (*es el recaudador y pagador de la hacienda municipal, Art., 448 LORM*), responsable ante el jefe de la dirección financiera del cumplimiento de sus deberes y atribuciones, las que se determinaran en el reglamento orgánico y funcional de cada municipalidad (Art. 447 LORM).

1.3. La Facultad Legislativa concedida a los Municipios.

La Facultad Legislativa concedida por la Constitución Política a los Gobiernos del Régimen Seccional Autónomo, y poniendo énfasis en los municipios, no puede dejarse a un lado pues es el aspecto fundamental, para el análisis de la materia tributaria seccional o municipal, pues si no existiera este aspecto, esta materia quedaría solo en papeles.

Lo interesante de este aspecto es ver como funciona en la práctica, pues la mayoría de municipios, sobre todo en la sierra ecuatoriana y algunos de la costa es aplicado con éxito. **Ejemplos**

Esta facultad esta garantizada por la Constitución Política en el segundo inciso del Art. 228 expresando "... ***Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras***".

La facultad otorgada a los municipios, les permite crear, modificar y suprimir solo dos tributos, estos son: tasas y contribuciones especiales de mejoras mediante ordenanzas, las que son autenticas leyes locales, aplicadas a la jurisdicción; esto es, en uso de su autonomía financiera parcial exclusiva la cual es la potestad exclusiva de expedir normas jurídicas para crear, regular, modificar y aplicar estos tributos dentro de la jurisdicción.

Por lo que no hay lugar a confundir esta facultad legislativa de los entes locales con la facultad reglamentaria que consta en el Código Tributario.

Pero con esta facultad legislativa basada en el principio de autonomía, la administración pública local llamada Municipio conformada por el Concejo Municipal

además de dictar ordenanzas-ley también puede dictar ordenanzas-reglamento, circulares o disposiciones de carácter general necesarias para la aplicación de la Leyes en uso del principio de autonomía municipal.

La Autonomía Municipal que es originaria de la Constitución Política la analizo, basándome en el Art. 16 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal como la capacidad que tiene los municipios para dictar su propia ley, darse sus propias instituciones y gobernarse por medio de ellas, sin que ningún otro órgano ejerza sobre ella una autoridad que desnaturalice esa potestad.

En la disposición constitucional antes expuesta, garantiza el principio de descentralización y autonomía de los entes locales ya que se les faculta en especial, la posibilidad de establecer estas dos clases de tributos, tradicionalmente reservada su creación al H. Congreso Nacional mediante Ley, en aplicación al principio de legalidad.

La creación de esta clase de tributos conlleva a una potestad tributaria o de creación excluyente que el legislador otorga a los entes locales, estas ordenanzas son superiores en rango jerárquico, superior a las ordenanzas reglamento en aplicación a una Ley Orgánica dentro de determinada circunscripción territorial.

La Constitución Política, Art. 225,226 asegura el Régimen Municipal protegiendo sus principales características que es: autónomo y descentralizado.

La potestad tributaria es definida según la doctrina como la facultad inherente al Estado para exigir tributos a los particulares, dentro de los límites establecidos por lo preceptos constitucionales, y solo pueden manifestarse a través de normas legales.³

Esta facultad originaria de la Constitución Política es como un instrumento que le va a servir al municipio, de motor para cumplir con los principios de gestión municipal, en fiel cumplimiento de sus fines, y sobre todo cumplir con los principios de gestión tributaria contemplados en el Art. 73 del código tributario el que expresa "**la actuación de la administración tributaria se desarrollar con arreglo a los principios de simplicidad, celeridad y eficacia**".

³ Martín, José M, *Estructura de Distribución de los Poderes Tributarios en el Sistema Federal Argentino*, en Rev. Impuestos XLIII-A-529.

CAPITULO II

REFORMAS SUSTANCIALES AL SISTEMA

2.1. Los Impuesto municipales en el marco legal.

Los impuestos se derivan de la división tripartita de la teoría clásica de los tributos contemplada en los arts. 1 del Código Tributario y art. 14 del Modelo de Código Tributario para América Latina.

Los impuestos en general son tributos no vinculados, ya que su obligación de pago por parte del contribuyente o sujeto pasivo no esta vinculada a actividad alguna del Estado en relación a quien los paga, es decir no genera derecho a exigir algo concreto del Estado⁴.

Por lo tanto los impuestos tienen como hecho generador una situación independiente de las actividades estatales relativas al contribuyente.

El impuesto según la doctrina tributaria es considerado como el tributo exigido sin contraprestación, cuyo hecho imponible esta constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad económica de los sujetos pasivos como consecuencia de la posesión de un patrimonio, circulación de bienes, etc....

Los impuestos municipales determinados y recaudados por la hacienda municipal son tributos de exclusiva

⁴ Felipe Iturralde Dávalos, *MANUAL DE TRIBUTACION MUNICIPAL*, EDICION TRAMA, Quito, marzo de 1998.

financiación de los municipios por lo que forman parte importante de la Estructura del Presupuesto Municipal. (Art. 302 LORM)

Los impuestos en nuestra legislación ecuatoriana, según el Art. 493 de la Ley Orgánica de Redimen Municipal se dividen en:

1. Impuestos de recaudación directa, que son todos aquellos que sean determinados y recaudados por la tesorería municipal;

2. Impuestos de participación, que incluirán aquellos ingresos por concepto de participaciones en impuestos unificados u otros.

Los impuestos directos se dan cuando se gravan la fuente de riqueza que significa una manifestación inmediata de capacidad económica.

La doctrina tributaria también establece que los impuestos municipales tienen la característica de ser reales, por la sencilla razón en atención a la realidad cuyo producto se grava, esto es al suelo, a los edificios, a las industrias, al capital.

Entre algunas competencias que le corresponden a la administración tributaria municipal como parte de la hacienda municipal, como manifesté en párrafos anteriores encontramos la verificación, liquidación y administración de la recaudación de los impuestos municipales, en aplicación e interpretación administrativa de los

reglamentos sobre tributación expedidos por el consejo municipal. (ART. 153 LRM).

Los impuestos municipales pueden ser de carácter general y particular; Son generales los que se han creado para todos los municipios del Ecuador o pueden ser aplicados por todos ellos, es el caso de los impuestos municipales que son analizados en el presente trabajo de investigación, y que no solo encontramos impuesto que gravan la propiedad, también encontramos impuestos que gravan a las actividades económica e impuestos que gravan a transferencia de bienes inmuebles y registro de documentos y actos.

Los impuestos son particulares los que se han creado solo en beneficio de uno o más municipios, como el impuesto adicional de 1% sobre el impuesto principal de alcabala en beneficio de la provincia de Imbabura para obra de saneamiento municipal creado pro decreto legislativo registro oficial N° 937 del 14 de octubre de 1943, actualmente derogado por la ley analizada en este trabajo investigativo.

El Art. 303 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece los considerados como impuesto municipales y que gravan los diversos hechos imponibles antes mencionados, estos impuestos son:

1. El impuesto sobre la propiedad urbana;
2. El impuesto sobre la propiedad rural;

3. El impuesto de alcabalas;
4. El impuesto sobre los vehículos;
5. El impuesto de matriculas y patentes;
6. El impuesto a los espectáculos públicos;
7. El impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos; y,
8. El impuesto al juego.

2.1.1. Impuesto Predial Urbano

Antes de mencionar uno de los principales impuestos municipales que es el predial urbano, tenemos que precisar que el catastro es el instrumento dentro de la gestión tributaria municipal de suma importancia al momento de aplicar estos impuestos, que será analizado en el siguiente capítulo.

El Impuesto Predial Urbano ***es un impuesto directo que grava el dominio de propiedades de bienes inmuebles ubicadas dentro de los límites de las zonas urbanas. Es directo pues no puede trasladarse a terceros.*** Impuesto gravado anualmente según la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Las áreas urbanas se caracterizan porque cuenta con obras de infraestructura y servicios básicos (radio de servicios municipales), aspectos fundamentales al momento de gravar este impuesto, pues esta será la demarcación de los sectores urbanos; los límites de las zonas urbanas

serán determinados por el concejo municipal, previo informe de una comisión especial. (Art. 312 LORM).

***El sujeto activo** del impuesto es la municipalidad a la que corresponda la jurisdicción del bien inmueble.*

***El sujeto pasivo** es el propietario del bien inmueble situado en el área urbana de la jurisdicción municipal, pues la prestación tributaria corresponde a quien tiene el dominio en razón de la existencia de un título inscrito, que hace presumir la posesión material del bien y por ende el carácter de contribuyente en el ámbito tributario; y bajo ese presupuesto se elabora el catastro urbano y rural, cuyo antecedente se encuentra en el Registro de la Propiedad⁵.*

Según la doctrina española el impuesto predial urbano tiene características propias que se deben emplear al momento de crear y aplicar este impuesto, estas características son:

- **Directo:** porque grava la capacidad contributiva de forma inmediata y es posible su repercusión o traslación por definición legal.
- **Real:** porque el impuesto atiende solo al valor de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. Excluyéndose el de cualquier otro elemento que no tenga esta categoría.

⁵ Rodrigo Patiño Ledesma: *SISTEMA TRIBUTARIO ECUATORIANO, TOMO I*; primera edición, agosto 2004.

- **Objetivo:** porque se considera el carácter objetivo del bien sobre el que recae el impuesto y no sobre las personas de su titular, aunque ello da pie a algunas situaciones injustas que pueden plantearse cuando se trata de propietarios con escasa o nula capacidad de pago por carencia de rentas, como es el caso de ancianos, parados de larga duración o jubilados⁶.
- **Titularidad municipal:** basados en el principio de legalidad, ésta característica está establecida en la ley, el bien inmueble al pertenecer a la jurisdicción municipal se da la configuración normativa del impuesto, dentro de los respectivos límites legales.
- **Periódico:** A un período impositivo anual viene referido el hecho generador o imponible, con la emisión del respectivo título de crédito.
- En nuestra legislación municipal establece que las modificaciones operadas en el catastro hasta el 31 de diciembre de cada año, determinará el impuesto para el cobro a partir del 1^a de Enero en el año siguiente. El vencimiento del pago del impuesto será el 31 de diciembre de cada año.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal establece el precio real de la propiedad, pero baja los valores de las tarifas a aplicarse en este impuesto, oscila entre un

⁶ Francisco Poveda Blanco: *LOS IMPUESTOS MUNICIPALES*; Editorial TECNOS (Grupo ANAYA S.A.,) 2002.

mínimo de 0.25% y un máximo del 5 x 1000 que se fijara y regulara mediante ordenanza tributaria por cada concejo municipal, aplicando el principio de autonomía. (Art. 315 LORM)

Antes de la reforma se establecía un avalúo comercial y un imponible, el comercial era el resultado de la tabla sectorial y sobre el avalúo imponible una rebaja del 40% el cual era la base imponible, ahora con la ley 2004-44 aplicada recién este año (2006) se sinceraron los avalúos, por lo tanto bajo la tarifa.

En ciudades con gran población como Quito y Guayaquil los impuestos prediales urbanos de viviendas son más altos que los de las industrias, en base a los precios reales del mercado.

Los adicionales son derogados en la ley 2004-44, salvo el adicional para bomberos con una tarifa del 0.15 por mil, tarifa aplicada a partir del 2006. La base imponible de este adicional es el valor de la propiedad.

Existen propiedades exentas del impuesto predial urbano tomando en cuenta algunas características que la ley establece (Art. 326 LORM), lo que se puede apreciar que la exenciones o exoneraciones no grava exclusivamente la capacidad contributiva, como establece la doctrina y algunos autores, para mi criterio, **más responde a un principio de beneficio de los propietarios de bienes inmuebles, beneficiados por la mayoría de los servicios**

prestados por los municipios al estar ubicados dichos bienes en el perímetro urbano.

Además una de las ventajas para la recaudación de este impuesto es alto pues el nivel defraudatorio es reducido porque el hecho imponible, que es el bien raíz en si, es de difícil ocultación.

Y finalmente hay que precisar que es un impuesto de fácil gestión para la municipalidad, y de un predecible nivel recaudatorio, lo que es una ventaja para los entes locales.

2.1.2. Impuesto Predial Rural.

Es un tributo municipal no vinculado, que grava el dominio o usufructo de las propiedades situadas fuera de los límites urbanos del cantón, o sea fuera del perímetro urbano.

Por mencionar alguno de los elementos que integran esta propiedad son: tierras, edificios, maquinarias agrícolas, ganados y otros semovientes, bosques naturales o artificiales, plantaciones de cacao, café, caña, árboles frutales y otros análogos. (Art. 331 LORM)

El valor de la propiedad rural se aplicara por porcentajes que oscilara entre un mínimo de 0.25 x 1000 y un máximo del 3 x 1000 que será fijado mediante ordenanza. (Art. 333 LORM)

Antes de aplicar la tarifa del impuesto, se aplicarían deducciones mediante ordenanzas como derecho del contribuyente. (Art. 332LORM)

El sujeto activo es el municipio del cantón en cuyo territorio se encuentre ubicados los bienes gravados. **Pues hay que precisar que la municipalidad frente al contribuyente ejerce exclusivamente la facultada recaudadora de la administración tributaria frente a este impuesto, ya que las facultades determinadora, resolutoria y sancionadora la ejerce la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros- DINAC, órgano que forma parte del Ministerio de Finanzas.**

Hay municipalidades como el caso del **Distrito Metropolitano de Quito**, que ejercen directamente las facultades propias de la administración tributaria contempladas en la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. **Ahora con la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal llamada Ley 2004-44, R.O-S 429 del 27 de septiembre de 2004, las municipalidades por medio de la figura de descentralización con el llamado convenio de descentralización pueden solicitar para sí el impuesto predial rural, por medio del uso de las facultades administrativas tributarias que establece el Código Tributario para que puedan manejarlo directamente, con recursos propios y administración propia, para ya no ser solo un ente recaudador de la Dirección**

Nacional de Avalùos y Catastros- DINAC(obteniendo el municipio el 10% de lo recaudado)sino que estos recursos en su totalidad se queden en cada municipio; para esto los municipios deben demostrar la capacidad operativa para asumir competencias de esta naturaleza, así se demostraría la aplicación de dichas facultades y el manejo correcto del impuesto, cumpliendo con los principios de autonomía y descentralización expresado en la Constitución Política del año 98.

El sujeto pasivo de la obligación tributaria es el propietario del predio, pues emitido legalmente el catastro, el propietario responde por el impuesto causado. (Art. 340 LORM)

Para la base imponible del impuesto predial rural, se toma en consideración las siguientes deducciones:

a) El valor de las deudas contraídas a plazo mayor de tres años para la adjudicación de predio, para su mejora o rehabilitación, sea la deuda hipotecaria o prendaria destinada a los objetos mencionados, previa comprobación. El total de deducción por todo estos concepto no podrá exceder del 50% del valor de la propiedad; y

b) los demás valores que deban deducirse por concepto de exenciones temporales, así como los que no correspondan a elementos que no constituyen materia imponible. (Art. 337 LORM)

2.1.3. Impuesto de Alcabala.

Impuesto que grava **los actos de transmisión de bienes raíces, los derechos de usufructo, uso y habitación relacionado con esos bienes, la venta de barcos y derecho sobre aguas en los casos permitidos por la ley.** Al momento que grava las trasmisiones patrimoniales y actos jurídicos su recaudación corresponde a **los municipios - sujeto activo,** jurisdicción en donde este ubicado el inmueble respectivo.

En el caso de los barcos, se tomara en cuenta la ubicación del puerto donde hubiera obtenido la patente de navegación.

En el caso que un inmueble estuviere ubicado en la jurisdicción de dos o mas municipalidades, se deberá cobrar el impuesto en proporción al valor del avaluó de la propiedad que corresponda a la parte del inmueble que este situado en la respectiva jurisdicción municipal. (Art. 347LORM)

Cuando se haya producido un hecho generador que cause el impuesto de alcabala en un municipio distinto al de la ubicación del bien inmueble, el pago se podrá hacer en la tesorería municipal del cantón en que se otorgado la escritura del negocio jurídico. El tesorero remitirá el impuesto total o su parte proporcional, según el caso dentro de 48 horas al tesorero de la municipalidad que corresponda percibir el impuesto, en caso de no hacerse

será sujeto a las multas y sanciones por parte de la Contraloría General del Estado.

Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 334 establece que al impuesto de alcabalas esta sujeto los siguientes actos y contratos: el traspaso de dominio a título oneroso, de bienes raíces, buques; la constitución y traspaso de usufructo, uso y habitación relativos a dichos bienes; las donaciones que se hicieren a favor de quienes no fueren legitimarios; las transferencias gratuitas y onerosas que haga el fiduciario a favor de beneficiarios en cumplimiento de las finalidades del contrato de fideicomiso mercantil.

La doctrina ecuatoriana manifiesta que no habrá lugar a devolución del impuesto que se haya pagado en los casos de reforma, nulidad, resolución o rescisión de los actos o contratos. A excepción de aquellos casos, en que la nulidad fuere declarada por autoridad competente, por causa que no pudieron ser previstas por las partes y así mismo, en el caso de nulidad del auto de adjudicación de los inmuebles, que haya servido de base para el cobro de tributos.⁷

Los sujetos pasivos de la obligación tributaria son los beneficiados en el respectivo contrato, así como los favorecidos en los actos que se realicen en su exclusivo beneficio.

⁷ Rodrigo Patiño Ledesma: *SISTEMA TRIBUTARIO ECUATORIANO, TOMO I*; Primera Edición, agosto del 2004.

En los casos en que el valor contractual fuere superior al avalúo de la propiedad que consta en el catastro, la base imponible para el cálculo del impuesto va a ser el valor contractual.

En los casos de constitución de derechos reales la base será el valor de dichos derechos a la fecha en que se efectuó el acto o contrato respectivo. (Art. 349 LORM)

La tarifa de este tributo es el 1% sobre la base imponible según la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Antes de la reforma se aplicaba una tabla que iba de la fracción básica de 400 dólares el 6.25% y el excedente el 8%.

Las exoneraciones del pago para este impuesto se encuentran contempladas en el Art. 351 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, estas exenciones no podrán extenderse a favor de las otras partes contratantes o de las personas que, conforme a las disposiciones de esta ley, deban pagar el 50% del impuesto total. La estipulación por la cual tales instituciones tomen a su cargo la obligación, no tendrá valor para efectos tributarios.

La ley 2004-44 deroga los adicionales que se cobraban con este impuesto estos era: el adicional para junta de defensa nacional, impuestos adicionales de agua potable, impuestos para colegios fiscales, impuesto para saneamiento en basura, adicionales específicos para municipios, impuesto para la junta de beneficencia de guayaquil.

Pero pueden existir impuestos adicionales al de alcabalas creados por ley especial. La Ley establece que estos impuestos se recaudan generalmente con el tributo principal, pero la reforma establece el monto de este impuesto adicional, el cual no excederá del 50% de la tarifa básica.

Los notarios no pondrán extender escrituras publicas de bienes inmuebles sin previo certificado con el valor apagar del inmueble por concepto de impuesto de alcabala y adicionales otorgado por el Jefe de la Dirección Financiera Municipal de la respectiva jurisdicción, además la presentación de los recibos de pagos de contribuciones principales y adicionales. *La omisión de este mandato normativo se considerara como infracción, constituyéndose los funcionarios responsables solidarios del pago del impuesto con los deudores directos de la obligación tributaria.*

2.1.4. Impuesto a los Vehículos.

Es un impuesto municipal que afecta a la propiedad de los vehículos motorizados tanto livianos como pesados, de transporte de pasajeros como de carga, que deben de ser matriculados en el cantón del domicilio del propietario. (Art. 355. LORM)

Los sujetos pasivos son los propietarios que figuren como titulares en los registros de matricula de la Dirección de Transito y Transporte Terrestre y aquellos que

se adquirieran durante el ejercicio económico, sean de fabricación nacional o importados, sujetos pasivos obligados a la prestación impositiva.

Para el efecto será suficiente justificativo de la propiedad, la factura de venta en los casos de vehículo de producción nacional y los documentos de importación para aquellos adquiridos en el extranjero.

El art. 356 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que la base imponible de este tributo municipal se sustenta en el valor real del vehículo nuevo producido internamente o importado, que constan en la base de datos del Servicio de Rentas Internas y el la Jefatura Provincial de Transito. La administración tributaria recibirá antes de finalizar cada año la información relativa a los precios de venta al público.

El valor del vehículo del último modelo de fabricación, servirá como base imponible, de los que deducirá la depreciación anual del 20%, pero en ningún caso el impuesto se calculara en una cuantía inferior al 10% de la base imponible.

Sobre la base impositiva se aplica la tabla de tarifas, que es determinada año a año obligatoriamente en el mes de diciembre del año inmediato anterior al de la aplicación al tributo, mediante resolución publicada el registro oficial, debe de emitir el valor del avaluó, que implica la emisión de un extenso listado de los vehículos,

categorizados por marcas, clases, modelos, características y los valores que a cada uno de ellos corresponde, así como el monto del tributo.

Cada trimestre se emite resolución para actualizar avalúos de los vehículos que no hayan sido incluidos en el listado anual o que ha sido adquirido con posterioridad.

La tarifa aplicada a nivel local se da mediante ordenanza (reglamento) expedida por el concejo municipal, en concordancia con los márgenes de tarifa que establece la ley.

Las autoridades de tránsito para proceder a la entrega de la correspondiente matrícula a los vehículos exigirá previamente el comprobante de pago del impuesto, verificar su idoneidad en el módulo de pagos de la Base Nacional de Datos de Vehículos, si por omisión o negligencia se irrogare perjuicio al fisco, serán personal y pecuniariamente responsables de tales perjuicios.

Nuestra legislación no reconoce la tenencia o posesión de vehículos; La Ley de Tránsito y Transporte Terrestre dispone que todo vehículo a motor debe ser matriculado anualmente con excepción para los vehículos de transporte público que lo harán cada cuatro años, por lo que se puede aplicar con facilidad el impuesto municipal.

2.1.5. Impuesto de Patentes Municipales.

Este impuesto tiene su origen en la monarquía, por ser un derecho exclusivo otorgado solo por los Reyes, para

privilegiar a ciertas personas con el fin de comercializar e importar ciertas mercancías o mercaderías. Configurándose un visible monopolio que fue abolido en 1624.

En la actualidad la patente es la licencia o permiso que otorgan los municipios para el ejercicio de actividades de carácter económico a realizarse dentro de la jurisdicción cantonal de dicho municipio.

Los sujetos pasivos son todos los comerciales e industriales que operen en cada cantón, así como los que ejerzan cualquier actividad de orden económico (Art. 364 LORM) ***El Sujeto activo*** es el municipio de cada jurisdicción en donde se ejerza la actividad económica.

El tributo se vincula con la actividad lucrativa, que requiere contar cada año con el correspondiente permiso de funcionamiento, previa inscripción en el registro de actividades económicas que mantiene la municipalidad de la jurisdicción.

En el registro de actividades económicas, se precisa las características del sector económico para determinar una cuota anual general, y otra cuota mensual que será fijada libremente por cada municipio, las cuotas son independientes.

La patente se deberá obtener dentro de 30 días siguiente al día final del mes en el que se inicia esa actividad, o de los treinta días siguientes al día final del mes en que termina el año. (Art. 365 LORM)

La tarifa del impuesto de patente anual será determinada en función del capital con el que opera el sujeto pasivo, mediante ordenanza municipal expedida por el concejo municipal. La tarifa que establece la ley que debe de tomarse en cuenta en la ordenanza municipal es la tarifa mínima de 10.00 dólares y máxima de 5.000 dólares.

Cuando un negocio demuestre haber sufrido pérdida conforme a declaración aceptada en el Servicio de Rentas Internas, o por fiscalización efectuada por la predicha entidad o por la municipalidad, el impuesto se reducirá a la mitad. La reducción será hasta de la tercera parte, si se demostrare un descenso en la utilidad de más del 50% en relación con el promedio obtenido en los tres años inmediatos anteriores. (Art. 366 LORM)

Están exentos del impuesto únicamente los artesanos calificados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

2.1.6. Impuestos a los Espectáculos Públicos.

Es un tributo no vinculado que grava las entradas y boletos de acceso a los espectáculos público, y el contribuyente de derecho en que el contribuyente o sujeto pasivo de la obligación es el organizador o responsable del evento ⁸

El espectáculo público es toda función o exhibición cinematográfica, teatral, taurina, hípica, deportiva,

⁸ Felipe Iturralde Dávalos, *MANUAL DE TRIBUTACION MUNICIPAL*, EDICION TRAMA, Quito, marzo de 1998.

circense y demás espectáculos similares, por los cuales se pague un precio de admisión.

El municipio (sujeto activo) dentro de la jurisdicción donde se realice el espectáculo público, y ante su administración se solicitara la autorización para realizar el espectáculo, pedirse la aprobación y sellaje de boletos posteriormente declarar y pagar los valores que generen por este tributo.

El hecho generador es la presentación del espectáculo público dentro de determinado cantón.

El impuesto se calculará sobre el precio de cada localidad, es decir el valor que paga el espectador al adquirir el boleto, pero la base imponible no incluye el monto del propio impuesto, de manera que al valor de cada entrada se le aplica un coeficiente del cual resulta el valor a pagarse.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 360 establece la tarifa del 10% único sobre el valor del precio de las entradas vendidas de los espectáculos públicos legalmente permitidos. En eventos deportivos de categoría profesional la tarifa será del 5% de este valor.

Antes se exoneraba del pago de impuesto de espectáculos públicos a la fundación sinfónica del Guayaquil, a la unión nacional de periodistas, al INNFA, fundación María Gracia entre otros; y rebajas del 50% del

impuesto a espectáculos deportivos, programas artísticos de fiestas cantorales.

Ahora con la Ley 2004- 44 todas estas exoneraciones y rebajas fueron derogadas. La exoneración del impuesto de espectáculos públicos operara exclusivamente para los espectáculos artísticos donde se presenten única y exclusivamente artistas ecuatorianos es un apoyo para el artista nacional. (Art. 361 LROM)

Mediante ordenanza reglamentando en aplicación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal se regulara la aplicación este impuesto, ordenanza en donde se indicará las entradas de ínfimo valor, dentro de la tarifa del impuesto, pues no se las tomará en cuenta dentro del ingreso bruto gravado. (Art. 362 LORM)

2.1.7. Impuesto a las Utilidades y Plusvalía.

Es tributo municipal directo que grava **el incremento de valor que experimentan los bienes urbanos como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos.**

El sujeto pasivo de la obligaciones tributaria es el vendedor que traspassa, enajena el inmueble urbano y obtiene el beneficio económico real proveniente de la diferencia entre el precio en que compró el inmueble y el precio en el que vende. (Art. 370 LORM)

Cuando se trate de herencias, legados o donaciones el impuesto gravará solidariamente a las partes, o a todos los herederos o sucesores en derecho.

El hecho generador es la obtención del beneficio económico, que se configura en la fecha de la transmisión de la propiedad de naturaleza urbana, de la descripción del bien establecida para efectos del impuesto predial urbano, con total independencia para este caso, de que estén o no contemplados como tales en el catastro municipal.

La base imponible esta constituida por el incremento real del valor del terreno experimentado a lo largo de un periodo máximo de 20 años hasta el momento de la transferencia de dominio.

La Ley no considera supuesto de exención para el pago de este tributo. Para el propietario son deducibles los valores que haya pagado, durante el ejercicio que corresponda la transacción, por concepto de contribuciones especiales de mejoras y el 5% de las utilidades líquidas por año que haya transcurrido a partir del segundo de adquisición hasta la fecha de la venta.

También se tomara en consideración la desvalorización de la moneda, previo informe al respecto del Banco Central.
(Art. 372 LORM)

La respectiva ordenanza establecerá las condiciones respecto de deducciones sobre bienes que hayan sido declarados individualmente de interés cultural, o cuando

los propietarios acrediten a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación de dicho inmueble.

La Ley de Orgánica de Régimen Municipal Art. 368 establece la tarifa del impuesto a las utilidades en la compraventa de predios urbanos, esta es del 10% sobre las utilidades que provengan de la venta de inmuebles urbanos.

Los notarios otorgaran escrituras de venta a las propiedades inmuebles que estén gravadas con el impuesto, previo certificado de pago del impuesto otorgado por la respectiva tesorería municipal o la autorización de la misma. (Art. 372LORM)

2.1.8. Impuesto al Juego.

Es un tributo no vinculado, que grava las actividades legales de juego, con o sin apuestas, rifas, tobotas, apuestas, maquinas tragamonedas otros juegos de azar, que tienen como hecho imponible la autorización del municipio, al inscribirse en el registro respectivo de la Dirección Financiera Municipal. Clase de actividad económica que operen en forma permanente u ocasional dentro de determinado cantón.

La recaudación del tributo la ejerce la municipalidad de la jurisdicción (sujeto activo), en donde se ejerce la actividad de los juegos de azar con o sin apuestas.

Los sujetos pasivos del impuesto son los propietarios o representantes legales de negocios, organizadores o

empresas que instalen casinos o demás establecimientos similares dedicados al juego con o sin apuestas.

La base imponible esta constituida por los ingresos brutos que obtengan los organizadores del juego o rifa, y que tengan lugar en los distintos locales, instalaciones o recintos. Dicha tarifa responde a una estimulación normativa de la cantidad invertida por el usuario en cada una de las maquinas o mesas de juegos, también sobre la base de los boletos vendidos para el efecto.

Lo concerniente a la tarifa del presente impuesto, se regulara mediante ordenanza tributaria municipal expedida por el concejo municipal en cada municipalidad.

CAPITULO III

IMPLEMENTACION DE LAS REFORMAS

3.1. Instrumentos necesarios para la implementación de la Ley.

Para la Implementación de la actual Ley Orgánica de Régimen Municipal-Ley 2004- 44, R.O-S 429(27-sep-2004) se necesita de dos instrumentos indispensables establecidos en la misma Ley, esto es el *catastro municipal y la ordenanza municipal tributaria*.

3.1.1. Catastro Municipal

El catastro municipal es el instrumento principal de gestión tributaria municipal objetiva en la que se sustenta estos impuestos municipales, el cual es *el registro público de la propiedad inmobiliaria sea urbano o rural desarrollados en base de datos geográficas combinados y relacionados con lo alfabético numérico hoy digitalizado mediante fotografía aérea mediante coordenadas, estimado como inventario de una circunscripción que puede ser parroquia, cantón*. Es practicado por la dirección de avalúos y catastros de los distintos municipios.

Dentro del catastro se produce la distinción de calificar como solares a los bienes de naturaleza urbana, al contrario de los bienes rústicos llamados terrenos.

Con el catastro municipal identificamos predios, propiedades y propietarios, identifica condiciones y características del predio, contiene información jurídicas, e identificación objetiva técnica, con este instrumento se da la valorización de la propiedad sea rural o urbana en uso de la facultad determinadora.

Consta la base documental que sustenta cada propiedad catastrada, o sea las escrituras públicas de los bienes inmuebles, es decir absolutamente toda la información de bien en cuestión.

Los artículos 306, 307, 308 y siguientes de la Ley Orgánica de Régimen Municipal obligan a las municipalidades a mantener catastros tanto urbanos y rurales actualizados en forma permanente.

Una vez realizada la actualización de los avalúos, se revisara el monto de los impuestos urbanos y rurales que regirán para el bienio, hay que precisar que antes de la reforma la actualización del catastro era cada quinquenio (cada cinco años).

La revisión de la actualización de avalúos la hará el concejo municipal con apego a los principios básicos de la tributación: principio de igualdad, proporcionalidad y generalidad que sustenta el Sistema Tributario Nacional. (Art. 309 LORM).

El catastro de los predios urbanos y rurales es la base imponible a la que se va a aplicar la tarifa del impuesto según la Ley.

El Art. 338 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece que **la tesorería municipal esta obligada a la notificación de los catastros municipales a cada propietario cuando se den nuevos avalúos individuales de las propiedades, cuando se incorpore una propiedad al catastro o cuando sean emitidos los nuevos catastros para la recaudación que corresponda al nuevo año inicial de cada bienio, dándole a conocer al propietario el impuesto que le corresponda.**

La Ley manifiesta la existencia de un departamento encargado de cumplir funciones en materia de hacienda municipal, es la Dirección Financiera Municipal, con su respectivo titular en cual será el responsable ante el alcalde del cumplimiento de sus deberes y atribuciones bajo su dirección. (Art. 444 LORM)

3.1.2. La Ordenanza Municipal Tributaria.

La Ordenanza en general es el cuerpo jurídico normativo por el cual los gobiernos seccionales ejercen su atribución municipal o provincial. **La ordenanza es una "ley local de administración seccional"**⁹.

⁹ Patricio Secaira Durango: *CURSO BREVE DE DERECHO ADMINISTRATIVO*; Editorial Universitaria- Universidad Central del Ecuador; primera edición, 2004.

No pretendo discutir la jerarquía de las normas legales, solo hacer énfasis y precisar de donde se deriva la ordenanza municipal tributaria, estudiada en el presente trabajo investigativo.

Partiendo de la Constitución Política, la que reconoce a los gobiernos de régimen seccional autónomo como parte de la Institucionalidad del Ecuador, y los incorpora a la Administración Tributaria del Ecuador, dándoles la las facultades de la administración tributaria (facultad declarativa, recaudadora resolutive, sancionadora y reglamentaria) **así como también la facultad legislativa que se manifiesta en la creación modificación y extinción de ordenanzas municipales tributarias.** Precisamente los principios jurídicos fundamentales para la aplicación del Derecho Tributario Municipal aparecen en la Constitución Política.

Por lo que encontramos en la materia tributaria y como parte del Derecho Tributario Municipal, las ordenanzas municipales tributarias originarias de la Constitución Política, derivadas de la facultad legislativa antes mencionada.

Estas leyes tributarias a nivel local existen con el fin exclusivo de crear modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales y por su puesto recaudarlos.

La Ley representa en el ordenamiento jurídico la fuente de producción de normas internas de máximo rango,

condicionada solo a la Constitución Política y a las normas de Derecho Internacional que el Estado como un todo y como miembro de la Comunidad Internacional asume¹⁰.

Así podemos destacar a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es cuerpo legal normativo, de origen legislativo, de carácter orgánico y generalmente obligatorio, de carácter permanente que regula aspectos generales, especiales, del orden sustantivo y adjetivo dentro de la vida municipal, normatividad tributaria ajustada y sometida a las disposiciones Constitucionales y subordinada en la materia tributaria al Código Tributario, como Ley orgánica jerárquicamente superior, pese a tener el nombre de orgánica en sus considerandos.

*Como prueba de esta subordinación de esta Ley al Código Tributario, podemos apreciar que el presente cuerpo legal orgánico, incorpora dentro de si, a los Gobiernos de Régimen Seccional Autónomo como parte de la Administración Tributaria, Título III Capítulo I, Art. 63 de la Administración Tributaria Central dice **"La dirección de la administración tributaria corresponde, en el ámbito nacional, al Presidente de la República, quien la ejercerá a través de los organismos que la Ley establezca. En materia aduanera se estará a lo dispuesto en la Ley de la materia y en las demás normativas aplicables.***

10 Dr. Felipe Iturralde Dávalos: Manual de Tributación Municipal; Edición: Trama; Quito, marzo de 1998; Pág. 25

La misma norma se aplicará:

1. Cuando se trate de participación en tributos fiscales;
2. En los casos de tributos creados para entidades autónomas o descentralizadas, cuya base de imposición sea la misma que la del tributo fiscal o éste, y sean recaudados por la Administración Central; y,
3. Cuando se trate de tributos fiscales o de entidades de derecho público, distintos a los municipales o provinciales, acreedoras de tributos, aunque su recaudación corresponda por Ley a las Municipalidades".

Art. 64 de la Administración Tributaria Seccional dice "En el ámbito provincial o municipal, la dirección de la Administración Tributaria corresponderá, en su caso, al Prefecto Provincial y al Alcalde o Presidente del Concejo, quienes la ejercerán a través de las dependencias, direcciones u órganos administrativos que la Ley determine.

A los propios órganos corresponderá la Administración Tributaria, cuando se trate de tributos no fiscales adicionales a los provinciales o municipales; de participación en estos tributos, o de aquellos cuya base de imposición sea la de los tributos principales o estos mismos, aunque su recaudación corresponda a otros organismos".

Así es como la ordenanza municipal en materia tributaria es un cuerpo jurídico que trata sobre normas de

carácter tributario, dictadas por el órgano competente administrativo (concejo municipal) en dicha materia.

La Ley tributaria a nivel local se aplica con el fin de recaudar correctamente impuestos establecidos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Pues a estas ordenanzas se las conoce como ordenanzas reglamento en aplicación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Las leyes tributarias a nivel local mencionadas (ordenanzas municipales tributarias), señalan la aplicación individual de cada tributo local y los enunciados generales de cada uno de estos, a pesar de estar establecidos en la Constitución Política y La ley Orgánica de Régimen Municipal; así como también su naturaleza y el ámbito de aplicación, el hecho generador, los sujeto pasivo y la base imponible, y la cuantía del tributo, todas estas disposiciones legales serán aplicados por los municipios mediante ordenanzas municipal tributaria guardando absoluta armonía, con los cuerpos legales superiores jerárquicamente, mencionados con anterioridad.

El art. 297 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que los ingresos municipales se dividen en ingresos tributarios no tributarios y empréstitos.

Pues los analizados en el presente trabajo investigativo son los ingresos municipales de carácter tributario que provienen de los impuestos.

3.2. Reglamentación vía ordenanza de los ingresos impositivos municipales.

Las ordenanzas municipales tributarias reglamentan la recaudación de los impuestos municipales como: Impuestos predial urbano y rural, impuestos de alcabala, etc.... Pues estos impuestos son de absoluto dominio municipal, consagrados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

La ordenanza municipal tributaria reglamenta la correcta recaudación de los ingresos impositivos municipales que se derivan de la propia ley.

Los impuestos municipales responden al **Principio de Legalidad**, establecido en la constitución política Art. 256 en donde se garantiza la legalidad excluyendo la posibilidad de que el tributo pueda ser contenido en un acto que no tenga la forma y el valor de Ley, en consecuencia **"no hay tributo sin ley"**, norma que se ratificaba en el Art. 3 de la anterior codificación del Código Tributario que manifestaba *"La facultad de establecer, modificar o extinguir tributos, es exclusiva del Estado, mediante Ley; en consecuencia, no hay tributo sin Ley"*.

Ahora con la reforma del Art. 3 del Código Tributario, con respecto al Poder Tributarios expresa que **"Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes**

tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes".

El art. 304 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que las municipalidades reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos. Este Art. se refiere a ordenanzas para reglamentar los impuestos en aplicación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

3.3. Creación de tributos vinculados mediante ordenanza.

Los tributos vinculados son aquellos cuyo aspecto material del hecho generador consiste en la actuación estatal. O sea la tasa y la contribución especial es una prestación exigida compulsivamente por el Estado, en este caso el ente local, relacionada con la prestación efectiva o potencial de una actividad pública que afecta al obligado. Pues las tasas y las contribuciones especiales de mejoras tienen que ser estudiadas por separado ya que ambas son tributos vinculados, por los motivos establecidos en el párrafo anterior, un enfoque general de estos tributos, para poder hacer mención de la creación de estos tributos mediante ordenanzas.

Por lo que los gobiernos de régimen seccional autónomo en uso de la facultad legislativa que les otorga la constitución política en el Art. 228 Pueden crear modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales de mejoras

mediante ordenanzas tributarias municipales, que serian ordenanzas creativas de estos tributos, al contrario de las ordenanzas tributarias municipales, que reglamentan el tributo (principalmente el Impuesto) derivado de la Ley.

En concordancia con el Art. 304 segundo inciso de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que *"La creación de tributos así como su aplicación se sujetara a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que serán o facultan crearlos"*.

3.3. Análisis de los posibles efectos de la aplicación de la Ley.

La doctrina reconoce el derecho de los municipios al constituirse la autonomía municipal dentro de un Estado.

Según la doctrina de Horacio Rosatti enmarca al sistema tributario municipal la autonomía municipal tiene sus limitaciones o límites dentro del Estado de Derecho, según esta doctrina las limitaciones estudiadas son los principios de legalidad, igualdad, finalidad, y de no Confiscatoriedad, los cuales tiene que ser cumplidos, al momento de aplicar la autonomía municipal, sobre todo al momento de expedir ordenanzas municipales tributarias.

Pero hay que reconocer que el principio de autonomía conjuntamente con la descentralización va a permitir que la ley 2004-44 se pueda realizar y aplicar en cumplimiento con los considerandos consagrados en disposiciones pertinentes.

Con la actualización de catastro y consecuentemente la recaudación, tanto del impuesto predial urbano y rural se va a dar un acrecimiento económica para los municipios si son recaudados y actualizados correctamente. Pues como la actualización se va a dar cada dos años, la información va a ser más inmediata y directa, por lo que se va tener una mejor apreciación del crecimiento de la ciudad, y poder planificar mejor este crecimiento.

En ley 2004-44 las tarifas de los impuestos predial urbano y rural son con el objetivo que los avaluos se sinceren, pues si los Avaluos son sincerados por parte del contribuyente, el impuesto baja según la tarifa de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (depende de la Ordenanza municipal tributaria de cada municipio) y se beneficia tanto el contribuyente como el municipio, pues se aumentaría la recaudación y bajan gastos administrativos por ejecución de coactivas.

Así la Ley 2004-44 es una Ley funcional y necesaria para los municipios, es indispensable para el ente local sea este grande o pequeño; municipios que desea proyectarse al nuevo milenio, pues esta Ley esperada por mas de 10 años les da la oportunidad de desarrollarse dentro de la comunidad y servir con eficiencia y calidad, pues ahora ya no hay pretextos, la herramienta esta aquí y las responsabilidades tiene que ser asumidas, tanto por parte de los habitantes de la comunidad como por parte de la

autoridades de turno, y así proyectar la comunidad hacia el futuro.

CONCLUSIONES :

El presente trabajo investigativo ha permitido tener una visión clara de las reformas a la Ley de Régimen Municipal, en mi corto análisis determine que la Ley 2004-44, es aplicable y esta acorde a la tributación municipal vigente en nuestro país, y que las reformas deben implementarse por medio las herramientas jurídicas que el legislador otorgo al municipio, para que estos entes desarrollen la captación de recursos financieros propios en cumplimiento del Art. 232 y 231 de la Constitución Política por lo que:

1. La Constitución Política (Art. 225,226) dispone que se asegure su Régimen Municipal el cual se caracteriza como autónomo y descentralizado.

2. El Municipio es un resultado tradicional de cada pueblo, es impuesto por la naturaleza social del hombre, es una entidad histórica primitiva e importantísima en la organización política del Estado.

3. Los municipios, como entidades naturales con base sociológica, se han convertido en elementos decisivos a la hora de diagramar políticas publicas de un país; han promovido en su esferas de actuación una participación mas clara de sus habitantes, y han dejado de ser meros

prestadores de servicios para constituirse en verdaderos gobiernos políticos que, introduciendo innovaciones institucionales, han reconvertido la vieja centralización propia de régimen burocrático antiguos, en verdaderos polos de desarrollo económicos, social y cultural, entre otros rubros a considerar.

4. Los impuestos municipales conforman la estructura del presupuesto municipal y son los ingresos mas importantes de los municipios, pues por medio de los impuestos municipales los municipios han venido experimentando y ejerciendo las facultades de la administración tributaria a cabalidad, por lo que cuando la Constitución Política en el año 98 les otorga a los entes locales la facultad legislativa de crear modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, los municipios ya tenían mucha practica en la tributación municipal que venían ejerciendo desde la época de la colonia.

5. Los notarios y registradores de la propiedad son responsables solidarios del pago de los impuestos analizados, al igual que los funcionarios municipales, lo que protege la correcta recaudación en beneficio del municipio.

6. A simple vista la derogación de un sinnúmero de impuestos y otros adicionales, ayudan a simplificar el impuesto, pues ya no se da para confusiones al momento del pago por parte del contribuyente y la recaudación por parte de la administración tributaria seccional.

7. Las ordenanzas municipales tributarias como verdaderas leyes locales, tienen que ser dictadas con apego a los principio de la tributación establecidos en la constitución y la ley, pues solo de esa manera se garantiza la verdadera aplicación de la justicia tributaria en beneficio de los contribuyentes, lo que va a ayudar al ente local a recaudar correcta y eficientemente impuestos que van a servir para cumplir con los fines del municipio establecidos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

8. Los Municipios han defendido tradicionalmente su autonomía y aunque el presupuesto de algunos municipios todavía se financie en su mayor parte con transferencias del Estado Central, tienen ingresos propios producto de servicios que prestan.

9. Estas reformas al sistema legal tributario municipal deben de aplicarse de forma inmediata luego de la publicación en el registro oficial de la ley 2004-44, es el caso del impuesto de patente a excepción del impuesto

urbano y rural que serán aplicados a partir del 1^a de enero del 2006, para lo cual los municipios tendrán que estar preparados en su parte operativa y administrativa, como lo establece la Constitución Política para la respectiva actualización de catastro cada bienio.

RECOMENDACIONES . -

1. La Constitución Política debería de especificar y precisar sobre la autonomía municipal, pues esta contenida en una forma muy general que puede prestarse para más violentarla y no respetarla, desglosando la autonomía plena por autonomía municipal específica para que no se confunda con la autonomía provincial, la cual tiene otro radio de acción distinto, pues cada uno actuaría en su órbita respectiva.

2. En nuestro país los municipios tienen diferentes dimensiones y potencialidades. Los de las ciudades tienen gran capacidad económica y pueden realizar diversas actividades. Los más pequeños apenas pueden cumplir con sus funciones básicas, pero estos tienen un mayor contacto con los ciudadanos ya que sus actividades giran a nivel local, por ello pueden ser instancia importante de participación democrática y cumplir con más facilidad este precepto Constitucional.

3. Que se difunda entre los municipios el principio de autonomía y descentralización. Además que se difunda en que consiste la capacidad operativa que tienen que demostrar los municipios para poder aplicar dichos principios dentro de su jurisdicción por medio de convenios.

BIBLIOGRAFIA

- Entrena Rafael, Curso de Derecho Administrativo, duodécima edición, Madrid-España.
- Silva Francisco, Administración Pública Local, Primera edición, Quito-Ecuador (2003).
- Documentación obtenida en la Secretaria de Comunicación de la Presidencia de la República, año 2000-2003.
- Clavijo, Tratado de Derecho Tributario.
- Ferreiro Lapatza Juan, Curso de Derecho Financiero Español, Madrid 2000.
- Ferreiro Lapatza Juan, Curso de Derecho Tributario: Parte especial, sistema tributario- los tributos en particular, Madrid 2001.
- Amatucci Andrea, Tratado de Derecho Tributario: El Derecho Tributario y sus fuentes tomo I-II.
- Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo; Argentina- Buenos Aires, 1990.
- Mouchet Carlos: Introducción al Derecho; Buenos Aires Argentina.
- Borja Rodrigo: Enciclopedia de la Política, Progreso S.A., México 1997.

- Ayala Mora Enrique: El Municipio en el siglo XI; Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia, N° 1, Quito -Ecuador; Corporación Editora Nacional; 1991.
- Revista de Derecho Publico 2004-2, Derecho Municipal, dirigido por Tomas Hutchinson- lera edición, Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2004.
- Iturralde Dávalos Felipe: Manual de Tributación Municipal; Edición: Trama; Quito, marzo de 1998.
- Secarúa Durango Patricio: Curso Breve de Derecho Administrativo; Editorial Universitaria-Universidad Central del Ecuador; primera edición, 2004.
- Troya José Vicente : Ensayo "Los Tributos": Material del Programa del Derecho Material Tributario; tomado de los libros Derecho Financiero I , Giuliani Fonrouge, Buenos Aire Argentina , Ediciones Depalma, 1976;Derecho Tributario Moderno I, J.P Montero Traibel; Montevideo; Fundación de cultura Universitaria, 1977. Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.
- Ley Orgánica reformatoria a la Ley de Régimen Municipal (Suplemento del Registro Oficial N°429 del 27 de septiembre del 2004).
- Ley de Régimen Municipal derogada.
- Código Tributario.
- Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación.
- Ley de Modernización del Estado.

- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
- Boletines del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario.