

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

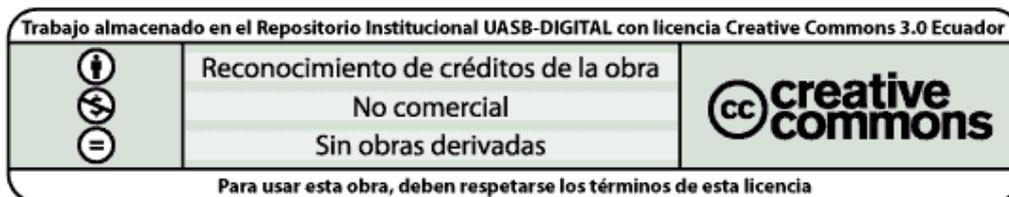
Programa de Maestría en Tributación

Los ingresos tributarios y el gasto público por servicios y obra pública en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Rumiñahui, por el año 2012

Autor: Juan Pablo Arrieta Zabala

Tutor: Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo

Quito, 2017



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Juan Pablo Arrieta Zabala, autor de la tesis titulada **Los ingresos tributarios y el gasto público por servicios y obra pública en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Rumiñahui, por el año 2012**, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Tributaria en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico.

Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, asumiré toda la responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaria General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: Junio 2017

Firma:.....

RESUMEN

La presente investigación está enfocada hacia el análisis del presupuesto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Distrito Metropolitano de Quito y del Municipio del Cantón Rumiñahui correspondientes de año 2012, que dependen y provienen en gran medida de la recaudación de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, mismos que son una fuente e instrumento importante para retribuir en forma eficaz y eficiente la inversión en obras de infraestructura y la entrega de servicios públicos a los contribuyentes beneficiarios, que permitan generar el desarrollo seccional y contribución nacional, además de cubrir con los costos de los servicios que se prestan a la comunidad.

El presente trabajo investigativo, pretende demostrar el tratamiento que tienen los tributos seccionales (impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras) en los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados (Municipio) puesto que nos conducirá a determinar los niveles de recaudación y su posterior inversión en beneficio de la sociedad que está bajo su jurisdicción dando lugar al buen vivir como lo establece la Constitución de la República.

Este estudio se realizó tomando como base la participación de los Municipios en las diferentes Constituciones que han regido en la vida republicana de nuestro país, otorgándoles autonomía administrativa y financiera, además estableciendo atribuciones con la finalidad de implementar políticas de administración local, mismas que servirán para la recaudación de fuentes de financiamiento para la inversión en obras públicas y para cubrir cada uno de los costos de los servicios públicos que proveen estos Gobiernos Autónomos Descentralizados de la ciudad de Quito y del Cantón Rumiñahui.

Así como también se ha efectuado y determinado el peso relativo que tienen los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales de mejoras en los presupuestos de los Gobiernos Municipales del Distrito Metropolitano de Quito y del Municipio del Cantón Rumiñahui con relación a los ingresos provenientes del resto de fuentes de financiación.

Finalmente se realizará la correlación de la recaudación de los ingresos tributarios que son los impuestos y contribuciones especiales de mejoras frente a la inversión de las obras públicas y por último el costo que afrontan los Municipios objetos de estudio por la recaudación de las tasas municipales.

DEDICATORIA

A mi Dios por darme la vida y hacer posible que escale un peldaño más en mi vida profesional.

A mi esposa Verónica Tapia Córdova, por su amor y apoyo incondicional por todo este tiempo de estudios y realización de esta investigación, y al mejor regalo de Dios que son mis hijas Michelle y Fernanda por su amor y comprensión durante esta etapa de mi vida.

A mis padres, Sergio Luis y Piedad Marina, con sus consejos y valores inculcados desde la niñez han servido de fundamento para alcanzar con sacrificio y dedicación metas y objetivos planteados.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Andina Simón Bolívar por la oportunidad de permitirme forjar mis conocimientos en una especialidad y abrir las puertas a nuevas oportunidades.

A mis maestros de la Universidad, quienes sin reparo impartieron sus conocimientos en materia tributaria, mi sincera gratitud y estima.

A mi Director de tesis Dr. Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, por sus consejos y recomendaciones, especialmente por el tiempo y la paciencia dedicada a corregir minuciosamente mi trabajo, siendo posible la culminación de la presente investigación.

Tabla de Contenido

Introducción.....	9
-------------------	---

Capítulo Uno

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, posicionamiento jurídico y fuentes de financiamiento.....11

1.1 Reseña histórica de los municipios con base en un reconocimiento constitucional.....	11
1.2 Desarrollo legal.....	16
1.3 Descentralización.....	17
1.4 Autonomía Municipal.....	18
1.5 Recursos propios del gobierno municipal.....	19
1.5.1 Tasas.....	19
a) Conceptos según doctrina.....	19
b) Tasa municipal.....	20
c) En el ámbito jurídico.....	21
d) Características específicas.....	22
1.5.2 Contribuciones especiales de mejoras.....	22
a) Naturaleza.....	22
b) Características.....	22
c) Hecho imponible.....	22
d) Base imponible.....	23
e) Normativa legal.....	23
1.6 Distribución de fuentes de financiamiento municipal.....	24

Capítulo Dos

Presupuestos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui por año 2012.....31

2.1 Ingresos tributarios.....	31
2.1.1 Impuestos.....	32

a)	El impuesto predial urbano.....	32
b)	El impuesto predial rural.....	32
c)	El impuesto de alcabala.....	32
d)	El impuesto sobre los vehículos.....	33
e)	El impuesto a las patentes.....	33
f)	El impuesto a los espectáculos públicos.....	34
g)	El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos	34
h)	El impuesto al juego.....	34
i)	El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales	34
j)	Otros impuestos	34
2.1.2	Tasas.....	37
a)	Ocupación y acceso a lugares públicos.....	38
b)	Prestación de servicios.....	40
c)	Registro de la propiedad.....	42
d)	Recolección de basura.....	46
e)	Tasas por diversos servicios administrativos.....	46
f)	Aprobación de planos y fiscalización de obras.....	49
g)	Tasas por especies fiscales.....	49
h)	Conexión y reconexión agua potable.....	50
i)	Conexión y reconexión alcantarillado.....	51
2.1.3	Contribución especiales de mejoras.....	54
2.2	Ingresos no tributarios.....	61
2.2.1	Ventas de bienes y servicios.....	61
2.2.2	Rentas de inversiones y multas.....	63
2.2.3	Transferencias y asignaciones.....	65
2.2.4	Ingresos por ventas de activos.....	66
2.2.5	Ingresos varios.....	67
2.3	Ingresos por empréstitos.....	70
2.4	Peso de ingresos tributarios en relación con el resto de fuentes de financiación.....	71

Capítulo Tres

Correlación entre los ingresos tributarios y el gasto público por servicios y obra pública en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Rumiñahui, por el año 2012.....75

3.1 El gasto público en los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Casos Distrito Metropolitano de Quito y Municipio de Rumiñahui.....75

3.2 Correlación de los ingresos tributarios municipales con el gasto generado por la prestación de servicios públicos y la ejecución de obra pública del Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito por el año 2012.....78

3.2.1 Ingresos tributarios.....78

3.2.2 Gastos por servicios públicos y obra pública.....79

3.3 Análisis de la correlación de los ingresos tributarios municipales con el gasto generado por la prestación de servicios públicos y la ejecución de obra pública del Gobierno Municipal de Rumiñahui por el año 2012.....84

3.3.1 Ingresos tributarios.....84

3.3.2 Gastos por servicios públicos y obra pública.....85

Conclusiones.....89

Recomendaciones.....90

Bibliografía.....93

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto examinar la correlación de los ingresos tributarios con los gastos derivados de la prestación de servicios públicos y de la ejecución de la obra pública en el marco de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, delimitando casos concretos como los del Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito y del Gobierno del Municipio del Cantón de Rumiñahui por el año 2012, lo que permite a su vez verificar la observancia o no de la suficiencia recaudatoria.

Como parte de este contexto se revisa preliminarmente el posicionamiento jurídico de los gobiernos locales con un breve recuento de su anclaje constitucional desde el inicio de la República hasta nuestros días, lo cual permite evidenciar los avances del proceso de descentralización de los gobiernos municipales en el marco de un Estado unitario como el ecuatoriano.

La recaudación tributaria a través de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras constituyen un rubro fundamental de aportación al presupuesto general de las haciendas públicas municipales, para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus objetivos. Este componente se suma a los ingresos no tributarios y a los provenientes de deuda pública, como expresión de las fuentes de financiamiento de los gobiernos municipales. No obstante, el trabajo se centra en establecer la vinculación entre los ingresos tributarios y los gastos por servicios, además la obra pública en un plano espacial y temporal concreto y delimitado.

Para ello esta investigación se organiza y desarrolla en tres capítulos.

El primero presenta una reseña histórica de los municipios desde el comienzo de la vida republicana hasta los tiempos actuales que marcan un grado de mayor profundidad de descentralización y autonomía de los gobiernos municipales, expresado en el reconocimiento de un importante caudal de competencias y de un margen de acción significativo en el orden político, administrativo y financiero dispuesto a asegurar su mayor aplicación así como también la naturaleza general de los recursos propios de financiamiento para la ejecución de obras de infraestructura y servicios hacia la comunidad.

En el capítulo segundo se aborda la recaudación municipal de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, así como, una breve explicación de las otras fuentes de financiamiento que engrosan el presupuesto de los Gobiernos del

Distrito Metropolitano de Quito y del Municipio del Cantón de Rumiñahui por el año 2012.

En el capítulo tercero se expone la correlación entre los ingresos tributarios por impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, con los gastos efectuados por servicios públicos y por obras públicas del Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito y del Gobierno Municipal del Cantón Rumiñahui por el año 2012.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones alcanzadas en esta investigación.

Capítulo Uno

LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES Y METROPOLITANOS, POSICIONAMIENTO JURÍDICO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1.1 Reseña histórica de los municipios con base en un reconocimiento constitucional

La institucionalidad de los municipios como entidades territoriales data de épocas pretéritas. En el caso del Estado Ecuatoriano su configuración jurídica en el período republicano, se remonta a la Constitución de la República de 1830, que fue la primera Carta Política, gestada después de la separación del Distrito del Sur de la Gran Colombia; Desde esa época el territorio ecuatoriano se divide en varias circunscripciones, como lo indica el texto constitucional de ese entonces en el artículo 53, que dice:

El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador; cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un corregidor; y las parroquias por tenientes. Una ley especial organizará el régimen interior del Estado y designará las atribuciones de los funcionarios. La autoridad civil y militar de los departamentos y provincias jamás estará unida, en una sola mano.

En este contexto existieron Concejos Municipales que se formaron en cada provincia, pero no en los cantones, como manifiesta el artículo 56:

Habrá Concejos Municipales en las capitales de provincia. La ley organizará estos Concejos, designando sus atribuciones, número de sus miembros, duración de su empleo, y la forma de su elección. Un reglamento especial formado por el Prefecto, con acuerdo del Concejo Municipal, y aprobado por el Congreso arreglará la policía particular de cada departamento.

Seguidamente, en la Constitución de la República de 1835 ya no figura el departamento como parte de la organización territorial y de la división política administrativa.

La Constitución de 1843 establece en el artículo 79, que aparece el Consejo Provincial, con la finalidad de expedir y ejecutar decretos atinentes al régimen municipal y sus rentas.

En la Constitución de 1861 el artículo 94 determina que se reserva a cada provincia y a las secciones territoriales el régimen municipal en toda su amplitud. El artículo 96 expresa que habrá municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales; siendo la ley la que determine sus atribuciones en todo lo relativo a la policía, educación e instrucción de los habitantes de su localidad, sus mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones que deban contraerse. Se enfatiza, asimismo, en el artículo 97, que los Gobernadores, Jefes Políticos y Tenientes Parroquiales, ejecutarán los acuerdos municipales en todo lo que no se oponga a la Constitución y las leyes generales y que en caso de que se suscitare algún conflicto lo decidirá la Corte Suprema de Justicia.

En la Constitución de la República de 1869, el artículo 81 expresa: las autoridades determinadas son el gobernador a nivel provincial, el jefe político a nivel cantonal y el teniente en el orden parroquial, siendo imperativo que haya municipalidades en todas las capitales de cantón.

En la Constitución de la República de 1906, de acuerdo con el artículo 114, se enfatiza que las municipalidades, son absolutamente independientes de los otros poderes sin que se contraríe la ley.

En la Constitución de la República de 1929, el artículo 137 reitera que para la administración de los intereses locales habrá municipalidades. En el artículo 141 de la misma Constitución, se precisa que las municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones e independientes de los otros poderes públicos.

En la Constitución de la República de 1945 se genera un papel protagónico de los gobiernos municipales. En ese reconocimiento (artículos 96 a 111) queda explícito que cada cantón constituye un municipio, estando el gobierno municipal a cargo del Concejo Cantonal o Municipalidad. Se reitera que las municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y la ley. Se reconoce la posibilidad de asociación por un lado entre los Consejos Provinciales y por otro entre las municipalidades. Se enuncia, en una suerte de apalancamiento de la autonomía financiera. Se instituye que la ley establecerá las garantías de la autonomía municipal y las del individuo frente al municipio.

En la Carta Política de 1946 se detalla el régimen seccional (artículos 124 al 130) en términos similares a los previstos en la Constitución de República 1945. En el marco de la autonomía, se prevé que, la ley determine las atribuciones y deberes de las Municipalidades pudiendo establecer, dentro de los límites constitucionales, distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada cantón. Un dato que refuerza la autonomía, es el que refiere a fijar los impuestos y rentas específicas, garantizando su autonomía económica. Observamos ya en la norma fundamental el reforzamiento de la autonomía (política, administrativa y financiera) de los gobiernos municipales.

La Constitución de la República de 1967 prevé un amplio régimen seccional en el mismo sentido que las dos constituciones anteriores. Según los artículos 237 al 247 en cuanto a las Municipalidades expresa que la gestión estará a cargo del Alcalde quien presidirá la municipalidad con solo voto dirimente. Se recalca la autonomía funcional y económica de las Municipalidades. Se enfatiza que las obras y servicios públicos nacionales, provinciales y cantonales son asumidos por el Estado, por el Consejo Provincial y por el Concejo Municipal en sus ámbitos, debiéndose distribuir los fondos públicos correspondientes y detallándose las rentas básicas a cada uno de estos niveles de gobierno. Se hace mención por primera vez a la facultad legislativa de los Consejos Provinciales y de las Municipalidades, que se expresa mediante ordenanzas.

En la Constitución de República de 1978, recalca que cada cantón constituye un municipio gobernado por un Concejo Municipal, la existencia de un Alcalde en los Concejos Municipales capitales de provincia. El reconocimiento para los Consejos Provinciales y Municipalidades de autonomía funcional, económica y administrativa. Asimismo, se subraya la facultad legislativa de estos niveles de gobierno expresada mediante ordenanzas.

Finalmente, y como instrumento previo al actual marco constitucional, tenemos la Carta Política de 1998 que reconoce las provincias, cantones y parroquias, adicionalmente las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas y regímenes especiales (por razones demográficas y ambientales), en los términos que determine la ley. Sobre los gobiernos seccionales autónomos (artículos 228 al 237) prevé que éstos serán ejercidos por los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales y los organismos determinados por la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y

afroecuatorianas. Que los gobiernos provinciales y cantonales gozan de plena autonomía y que en ejercicio de facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. La aplicación de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.

La generación por parte de los gobiernos seccionales autónomos de sus propios recursos financieros, así como de su participación de las rentas del Estado conforme a los principios de solidaridad y equidad. Los criterios para esas asignaciones son: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa. La exigencia es que, las asignaciones no sean inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central. También se indica las atribuciones del Consejo Provincial y del Concejo Municipal.

En la Constitución de la República del Ecuador¹ (CRE) actualmente en vigor se generan cambios importantes en lo relativo al régimen seccional autónomo con un desarrollo extendido. Para empezar, se prevé, una modificación en la organización territorial del Estado, en virtud de la cual, se incorpora una nueva circunscripción territorial como es la región, igualmente la identificación de regímenes especiales por razones de población, de conservación ambiental y de orden étnico cultural, reforzando lo ya instituido en la Constitución anterior. Se establecen los gobiernos autónomos descentralizados con competencias exclusivas. Se posiciona a nivel constitucional el Distrito Metropolitano Autónomo como nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado.

Sobre los Deberes Primordiales del Estado, el artículo 3 número 6 CRE promueve el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

De acuerdo con el artículo 238 CRE, los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera, rigiéndose por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

¹ Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 449, de 20 de octubre 2008.

Conviene en este punto hacer mención al Distrito Metropolitano Autónomo, que se configura por razones de población, al efecto, el artículo 247 CRE, enuncia:

El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano...

En este marco, una cuestión relevante es la explicación de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre las que figuran las de los Gobiernos Municipales y las de los Gobiernos Metropolitanos que procedemos a señalar.

Las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados Municipales se encuentran previstas en el artículo 264 CRE, siendo las siguientes:

- Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural;
- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
- Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
- Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras;
- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal;
- Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrá construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación;
- Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;
- Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

- Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;
- Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;
- Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;
- Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En cuanto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los distritos metropolitanos, de conformidad con el artículo 266 CRE éstos ejercerán las competencias que corresponden a los Gobiernos Cantonales y todas las que sean aplicables de los Gobiernos Provinciales y Regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley y que sean reguladas por el Sistema Nacional de Competencias.

1.2 Desarrollo legal

En virtud del citado reconocimiento constitucional se desarrolla subsecuentemente en el ámbito legal el régimen de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, consignado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (COOTAD).

Desde este marco normativo legal figura extendidamente el régimen de los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales enfatizando su autonomía política, administrativa y financiera en el ejercicio de las competencias constitucionalmente reconocidas y, en la parte que nos ocupa, remarcando las fuentes de financiamiento necesarias para el cumplimiento de los fines a ellos encomendados.

Sobre las competencias exclusivas de los Gobiernos Municipales el artículo 55 del COOTAD, recalca las consignadas en el texto constitucional (artículo 264 CRE), con algunos agregados.

² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial Suplemento 303, de 19 de octubre de 2010.

Para el ejercicio de estas competencias se encuentran investidos de facultad normativa. Respecto de este punto el artículo 7 COOTAD determina que para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los Consejos Regionales y Provinciales, Concejos Metropolitanos y Municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas. Disposición que tiene relación también con la referida a facultad tributaria considerada en el artículo 186 de este cuerpo legal.

En este contexto indicativo del posicionamiento de los Gobiernos Municipales y Gobiernos Metropolitanos, es importante tratar sobre las categorías descentralización y autonomía.

1.3 Descentralización

Como queda constatado, desde una perspectiva histórica y con la referencia del desarrollo normativo gestado, el proceso de descentralización en el país ha ido avanzado, sin dejar de plantear retos cuya superación ha de permitir afianzar un proceso de este tipo. Es importante, entonces referirnos conceptualmente a la categoría descentralización. Al respecto, “cuando se habla de descentralización se pone énfasis en la transferencia tanto de competencias (descentralización administrativa) como de recursos (descentralización fiscal) donde se evidencia que el contenido se concentra en la descentralización administrativa y fiscal, contribuye a la concreción de la primera en tanto provee de los recursos para el ejercicio de las competencias en el territorio”.³

La descentralización puede ser definida como el despliegue de una estrategia de la organización del gobierno, que transfiere o devuelve recursos y competencias desde el Gobierno Central a instancias regionales o locales cercanas a la población dotada de independencia administrativa y legítimamente constituidas.⁴ Sobre este mismo punto, Montaña Galarza indica que “El proceso descentralizador consiste en dar autoridad, recursos y responsabilidades para ejecutar obras, programas y desarrollar proyectos. En virtud de este proceso se administra los recursos en general en base a las consideraciones de carácter funcional, geográfico y territorial”.⁵

³ José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, (Loja: Editorial UTPL, 2010), 109.

⁴ Presidencia de la República y Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, *Plan Nacional de Descentralización*, Quito, 1996, 3.

⁵ César Montaña Galarza, *XI Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario*, (Quito, IEDT, 2010), 6.

Así, la descentralización implica la dotación de mayores competencias a entidades de gobierno subnacional,⁶ como en este caso a los gobiernos municipales, lo que igualmente responde con criterios de eficiencia al hecho de que éstos se encuentran en mejores condiciones, para cubrir las necesidades elementales de la población, que inclusive en número no menor se encuentran apartadas de los centros poblados, gestión local, que plantea un mayor contacto con los ciudadanos y problemas diarios de la comunidad que deben ser atendidos.

1.4 Autonomía municipal

Los Gobiernos Municipales son parte de los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados como lo indica la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), siendo entes públicos que ejercen autoridad en un territorio definido conforme a la organización territorial en el marco de un Estado unitario y dentro de los parámetros definidos en la Constitución y las respectivas leyes.

Al respecto se sostiene que: “El Gobierno Municipal, al igual que el resto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), ejerce sus competencias en un espacio territorial determinado, en el que se despliega su autoridad. El municipio se considera históricamente la expresión más representativa de la organización territorial y administrativa del país.”⁷

El ejercicio de competencias exclusivas por parte de los Gobiernos Municipales opera en el marco del reconocimiento de autonomía. En este sentido, el artículo 5 COOTAD detalla tres expresiones con las cuales discurre este elemento.

La autonomía política referida al hecho de poder elegir a sus autoridades y dictarse sus propias normas. Consiste en la capacidad del Gobierno Subnacional para

⁶ En un recuento sobre este proceso, se sostiene que la descentralización en el Ecuador empieza desde la vida republicana con la creación de los municipios, complementándose en el año de 1920 con la creación de los consejos provinciales los mismos que han tenido un rol menos representativo que los municipios. Ya de manera más reciente en 1993, se introdujo el tema en la normativa secundaria, en la Ley de Modernización del Estado, entregando al Consejo Nacional de Modernización (CONAM) la coordinación, supervisión y control de la descentralización que, desde el concepto incorporado en la Ley, tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales. Este proceso tuvo importantes manifestaciones como la expedición de la Ley Especial de Transferencia de 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales, la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, con miras a la descentralización política, fiscal y administrativa. Con el reglamento de la Ley de Descentralización del Estado expedido en 2001 se regula a mayor detalle la descentralización que entrará en vigencia en 1998, determinando los convenios identificando las responsabilidades, funciones y recursos que se transfieran a los gobiernos subnacionales. Vid. J. Suñig, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, 65-66.

⁷ César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, *Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano*, (Quito: UASB/CEN, 2014), 22.

impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial, puesta en evidencia con el ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas en relación con las competencias a éste atribuidas, así como, de la capacidad de emitir políticas públicas territoriales, la elección directa de sus autoridades y el ejercicio de la participación ciudadana.

La autonomía administrativa, que radica en el ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones que encausa las necesidades de gestión en el ámbito local respecto de obras y servicios de beneficio de la comunidad.

La autonomía económica financiera, manifiesta el derecho de recibir en forma predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, extendido también a la capacidad de generar y administrar sus propios recursos.

La autonomía, permite asegurar un pleno ejercicio de las competencias de los Gobiernos Municipales y Metropolitanos, conforme a los límites previstos constitucional y legalmente y, con ello, potenciar la gestión local vinculada fundamentalmente a la provisión de servicios públicos y a la generación de obra pública necesaria para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de la colectividad afincada en cada circunscripción cantonal.

1.5 Recursos propios del gobierno municipal

1.5.1 Tasas.

a) Conceptos según la doctrina

José María Martín: es definible como una especie de tributo exigida por el Estado u otro ente público facultado a tal efecto, como contraprestación de la utilización efectiva o potencial de un servicio público divisible o de costo prorrateable.

García Bensulce: "tasa es la contraprestación en dinero que pagan los particulares, el estado u otros entes de derecho público en retribución de un servicio público determinado y divisible"

Dino Jarach: la tasa es un tributo caracterizado por la prestación de un servicio público individualizado hacia el sujeto pasivo.

Germán Bidart Campos: es la prestación que se paga en virtud de un servicio público aprovechado; hay también, como en la contribución, un beneficio recibido por el contribuyente.

b) Tasa municipal

La tasa es una especie de tributo que representa una contraprestación directa o individualizada a favor de quien lo paga por la prestación de un servicio público, estas podrán establecer las siguientes situaciones:

- ✓ La utilización privativa o aprovechamiento del dominio público local.
- ✓ La prestación de un servicio público o realización de una actividad administrativa de competencia local que afecte o beneficie particularmente al ciudadano.

Los servicios públicos municipales son aquellos que el municipio presta al contribuyente para satisfacer necesidades individuales o colectivas de la comunidad.

La crítica más principal de las tasas, es de su incapacidad para lograr una cobertura total del coste real de los servicios que presta el municipio, el dominio público local dificulta determinar con exactitud el precio real que está vigente en el mercado.

La base imponible la constituyen el servicio prestado, hecho por lo que no es posible determinar un parámetro común para relacionar las bases imponibles de otros municipios, ya que, el coste de los servicios varían de acuerdo al territorio donde se originan, para poder establecer estas tasas gozan de completa libertad .

El sujeto pasivo de la tasa es el beneficiario de la tasa y quien tiene que pagar por el servicio prestado.

En nuestra sociedad existe la tasa y el impuesto, lo que ha permitido que exista una confusión entre estos dos términos, por cuanto, la tasa solo pagarán aquellas personas que hagan uso de un servicio público en cambio el impuesto es una contribución al municipio por ser poseedores de inmuebles y empresas, y por la realización de varias actividades cuyos detalles se mencionarán posteriormente.

c) En el ámbito jurídico

Según el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 los Gobiernos Autónomos Descentralizados constituyen las Juntas Parroquiales Rurales, los Concejos Municipales, los Concejos Metropolitanos, los Consejos Provinciales y los Consejos Regionales, mismo que gozarán de autonomía política, administrativa y financiera.

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 en su artículo 301 expresa que solo por acto administrativo de órgano competente se podrá establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

La ley les faculta a los gobiernos del Distrito Metropolitano de Quito y del Municipio del Cantón Rumiñahui de establecer tasas cuando se dieren los supuestos hechos previstos, así como modificar o suprimir mediante ordenanzas.

El COOTAD en su artículo 566, expresa que las Municipalidades y Distritos Metropolitanos podrán aplicar tasas retributivas de servicios públicos que se establece en este código así como también aplicar tasas sobre otros servicios públicos siempre que se guarde relación con el costo de producción.

El monto de las tasas podrán ser inferior al costo cuando se trate de servicios públicos que satisfacen las necesidades colectivas, esta diferencia tendrá que financiar con ingresos que tengan los municipios y los distritos metropolitanos.

Las tasas reguladas en el COOTAD según el artículo 568 son:

- a) Aprobación de planos e inspección de construcciones;
- b) Rastro;
- c) Agua potable;
- d) Recolección de basura y aseo público;
- e) Control de alimentos;
- f) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales;
- g) Servicios administrativos;
- h) Alcantarillado y canalización; y,
- i) Otros servicios de cualquier naturaleza.

j) Características específicas

- ✓ Principio de legalidad.- son creadas mediante ley, en el caso de los municipios por ordenanzas (principio de legalidad);
- ✓ Su hecho imponible está integrado con una actividad o servicio público que el Municipio brinda y que está vinculada con el pago obligado;
- ✓ El cumplimiento de esta prestación no está sujeto a la voluntad del sujeto pasivo;
- ✓ El producto de la recaudación se destina exclusivamente al servicio respectivo;
- ✓ Son exclusivas e indelegables y su prestación es en principio gratuita, pudiéndose alterar si el Municipio resuelve utilizar su poder de imperio para exigir prestaciones a los individuos a quienes les conciernen; y,
- ✓ El servicio prestado por el municipio no debe ser susceptible de prestación en el sector privado, este servicio debe ser único.

1.5.2 Contribuciones especiales de mejoras

a) Naturaleza

La contribución especial de mejoras es otro tipo de ingresos públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que se exige a los favorecidos que se ven beneficiados de una obra de infraestructura ya sea del gobierno central como del gobierno seccional.

La naturaleza es contributiva, puesto que, es donde se ve reflejado el deber de los ciudadanos de contribuir a las obras de infraestructura de un Gobierno Autónomo Descentralizado debido a que éste precisa la asignación de recursos financieros para dotar de obras en bien de la comunidad. Este tipo de contribuciones se origina por falta de recursos económicos en el país.

b) Características

- ✓ El pago de esta contribución es de carácter personal;
- ✓ El beneficio surge de comparar el valor del inmueble del precio anterior con el precio actual; y
- ✓ De acuerdo al beneficio debe ser el importe exigido.

c) Hecho imponible

Se genera por la obtención de un beneficio frente a la propiedad de inmueble, cuya consecuencia va hacer el aumento del patrimonio del

beneficiario. Este hecho imponible está regulado por la ordenanza municipal emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado.

Se debe estipular quienes son los beneficiarios y en que montos, cuya descripción debe constar en la ordenanza municipal. En los casos analizados quien reglamenta es el Distrito Metropolitano de Quito y el Municipio del Cantón Rumiñahui.

El hecho imponible se tiene que considerar:

1. Material.- es el hecho que se quiere gravar;
2. Espacial.- debe ser sectorizado para exigir su cumplimiento;
3. Cuantitativo.- indica la medida con el cual va ser beneficiado; y,
4. Temporal.- debe ser periódico, esto es por un determinado tiempo.

d) Base imponible

La base imponible estará sujeta a repartición entre los sujetos que se benefician de la obra tomando en cuenta lo siguiente:

1. La clase y naturaleza de esta contribución;
2. La ubicación del inmueble;
3. Los metros lineales de la fachada;
4. La superficie del inmueble; y,
5. El volumen edificable y su precio de acuerdo al catastro.

Esta base no podrá exceder del 50% de la obra del mayor valor experimentado por el inmueble entre la época inmediatamente anterior a la obra y la época de la determinación del débito tributario como lo determina el artículo 593 del COOTAD.

Es potestad de los municipios y distritos metropolitanos de extender exoneraciones de este tipo de recaudaciones.

e) Normativa legal

La Constitución de la Republica expedida el 2008 en su artículo 287 expresa “Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.”

Mediante artículo 301 de la Constitución anteriormente mencionada nos indica que solo mediante el órgano competente se podrá modificar, exonerar y extinguir las contribuciones especiales de mejoras.

La delegación de la potestad tributaria de crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras se ha otorgado al gobierno municipal y distrito metropolitano como lo menciona en el artículo 264 literal 5) y artículo 266 respectivamente de la Constitución de la República del 2008, así como también lo mencionan los artículos 55 y 85 del COOTAD literal e).

La contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo a los inmuebles por la construcción de una obra pública según lo define el artículo 569 del COOTAD. Este es presuntivo cuando el inmueble resulta colindante con una obra pública o se encuentra en la zona de beneficio.

El COOTAD en su artículo Art. 577 manifiesta que las obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras son:

- a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;
- b) Repavimentación urbana;
- c) Aceras y cercas;
- d) Obras de alcantarillado;
- e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;
- f) Desechación de pantanos y relleno de quebradas;
- g) Plazas, parques y jardines; y,
- h) Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

El costo de la obra lo menciona el artículo 578 del COOTAD “Base del tributo.- La base de este tributo será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas”.

1.6 Distribución de fuentes de financiamiento municipal

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas enuncia en su artículo 18 al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como

el conjunto de procesos, entidades e instrumentos para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.

Los gobiernos autónomos descentralizados forma parte del Sistema Nacional de Descentralización de Planificación Participativa como lo menciona el artículo 21 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Una de las atribuciones de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación es presentar la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo donde participan los gobiernos autónomos descentralizados.

El Plan Nacional de Desarrollo es la directriz política y administrativa del Estado sin embargo los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se sujetarán a sus planes propios como lo establece el artículo 34 y 40 de este cuerpo legado y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias de acuerdo a la Constitución y la que den como resultado del proceso de descentralización.

El órgano rector de las finanzas públicas es el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) cuya objeto lo estipula el artículo 70 que expresa: “ El SINFIP comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley.

Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.”

Los deberes y atribuciones del SINFIP a los que están sujetos los gobiernos autónomos descentralizados se encuentran establecidos en el artículo 74 del Código de Planificación, por lo cual se ha considerado los siguientes:

- Organizar la gestión financiera de estos organismos;
- Aumento y disminución de las partidas del Presupuesto General del Estado hasta el 15% sin que se afecte los ingresos que por ley establece a los Gobierno autónomos descentralizados para el cumplimiento de sus planes de desarrollo: y,

- Participar en el costeo de los recursos del traspaso de sus competencias a estos gobiernos descentralizados.

Con respecto a las rentas se he determinado que los gobiernos autónomos descentralizados generaran sus propios recursos financieros, participando a su vez de las rentas del Estado con base a los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. En este marco igualmente se establece que participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, exceptuando los de endeudamiento público.

Es trascendental recalcar las asignaciones presupuestarias que se realiza el Estado hacia los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos, ya que se recibe asignaciones significativas para la inversión social. Los ingresos de dicho instrumento están reglamentados en el artículo 78 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que enuncia: “Clasificación de Ingresos.- Los ingresos fiscales se clasifican en ingresos permanentes y no permanentes y podrán clasificarse en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística.

Ingresos permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público.

Ingresos no-permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público.”

Así como también tenemos los egresos permanentes y no permanentes cuya definición lo estipula el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas artículo 79 “Clasificación de egresos.- Los egresos fiscales se clasifican en egresos permanentes y no permanentes, y éstos podrán clasificarse en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística.

Egresos permanentes: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad.

Los egresos permanentes no generan directamente acumulación de capital o activos públicos. Egresos no-permanentes: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente. Los egresos no-permanentes pueden generar directamente acumulación de capital bruto o activos públicos o disminución de pasivos. Por ello, los egresos no permanentes incluyen los gastos de mantenimiento realizados exclusivamente para reponer el desgaste del capital”.

Según la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 286 y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas artículo 81 menciona que las finanzas públicas se deberán cumplir la regla fiscal que estipula los egresos permanentes se deberán financiar con ingreso permanentes así como también los egresos no permanentes pueden ser financiados con ingreso permanentes y en forma excepcional se financiaran con ingresos no permanentes los gastos permanentes de salud, educación y justicia.

En cuanto a las fuentes de financiamiento de los Gobiernos Municipales y de los Gobiernos metropolitanos, se encuentran detalladas en los artículos 171 al 176 del COOTAD.

Es importante señalar los tipos de recursos financieros que sostienen a estas instituciones, para poder realizar los diferentes tipos de inversión social y su administración respectiva, siendo estos:

- a) Ingresos propios de la gestión.- provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros;
- b) Transferencias del Presupuesto General del Estado.- comprende las asignaciones que les corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Presupuesto General del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el coste

de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley;

- c) Ingresos por otras transferencias, legados y donaciones.- comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo. Estos incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable;
- d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables.- los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad; y,
- e) Recursos provenientes de financiamiento.- Constituyen fuentes adicionales de ingresos, los recursos de financiamiento que podrán obtener los gobiernos autónomos descentralizados, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.

De acuerdo al detalle de los artículos desde el 223 al 227 del COOTAD, se destacan los ingresos presupuestarios⁸, atribuidos a éstos consisten en ingresos tributarios, ingresos no tributarios y empréstitos.

Los ingresos tributarios⁹ comprenden los generados por impuestos sean por recaudación directa o por participación; las tasas; y, las contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento, estas dos últimas referidas únicamente a las que recaude la tesorería o el departamento competente de los gobiernos municipales y metropolitanos, quedando excluidas las que recauden las empresas de estos niveles de gobierno, rubros que son identificados como ingresos propios de la gestión.

⁸ Se trata de ingresos públicos consistentes en ingresos tributarios, ingresos obtenidos mediante el recurso al crédito; ingresos patrimoniales; precios públicos, y hasta multas (aunque éstas últimas calificadas como categoría impropia dado que su función no es de obtener ingresos, sino de corregir conductas). Vid. Fernando Pérez Royo, *Derecho Financiero y Tributario. Parte general*, (Navarra: Aranzadi, 2012), 37.

⁹ Siguiendo a VILLEGAS, los ingresos tributarios “[...] constituyen prestaciones obligatorias, generalmente en dinero, exigidos por el Estado en virtud de su potestad de imperio, para atender sus necesidades y realizar sus fines políticos, económicos y sociales. Esto [...] significa que son detraimientos de parte de la riqueza individual o particular que se operan a favor del Estado en ejercicio de su poder de imposición”. Vid. Héctor Belisario Villegas, *Manual de Finanzas Públicas*, (Buenos Aires: Depalma, 2000), 183.

Los ingresos no tributarios, que se clasifican en:

1. Rentas patrimoniales como: ingresos provenientes del dominio predial (tierras y edificios); utilidades provenientes del dominio comercial; utilidades provenientes del dominio industrial; utilidades de inversiones financieras; e, ingresos provenientes de utilización o arriendo de bienes de dominio público. (Este grupo también refiere a ingresos propios de la gestión);
2. Transferencias y aportes como: asignaciones fiscales; asignaciones de entidades autónomas, descentralizadas o de otros organismos públicos; y, transferencias del exterior. Sobre las asignaciones del presupuesto general del Estado, éstas corresponden a ingresos permanentes y no permanentes, así como los rubros que provengan por el coste de las competencias a ser transferidas y los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público. En cuanto a ingresos por otras transferencias, legados y donaciones, los fondos recibidos sin contraprestación pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.
3. Venta de activos, como: bienes raíces; y, otros activos. (como ingresos de gestión propia); y,
4. Ingresos varios, que comprenderán los que no figuran en los campos anteriores y en los que cabría las multas y rubros como otras donaciones. En este grupo se entendería incluida la participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables por parte de los gobiernos municipales en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables, tendiendo derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad, independientemente de la inversión en las acciones orientadas a la restauración de la naturaleza.

Finalmente, la tercera fuente de ingresos presupuestarios radica en empréstitos,¹⁰ tanto internos como externos, que podrán obtenerse a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de

¹⁰ Según comenta FERREIRO, siguiendo a HALM, el crédito es la transferencia temporal de poder adquisitivo a cambio de la promesa de reembolso y pago de intereses. Toda operación de crédito, continúa el autor, consiste en el cambio de un bien presente por una riqueza futura. Vid. José Juan Ferreiro Lapatza, *Instituciones de Derecho Financiero*, (Madrid: Marcial Pons, 2010), 107.

inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.

En cuanto a la distribución de recursos por parte del Estado, ésta se realiza considerando criterios como el tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada Gobierno Autónomo Descentralizado; y, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno local respectivo como lo estipula el artículo 272 de la constitución de la República del 2008 así como también las transferencias de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados se las hará conjuntamente con los correspondientes recursos.

Capítulo Dos

**PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO Y DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPAL DE RUMUÑAHUI POR EL AÑO 2012**

En este capítulo se exponen los ingresos que estructuran el presupuesto general de los Gobiernos del Distrito Metropolitano de Quito y del Municipio de Rumiñahui por el año 2012.

En este sentido, se pone en evidencia cada tipo de ingreso como referimos a continuación.

2.1 Ingresos tributarios

Son aquellos que provienen fundamentalmente de ingresos tributarios con especial alusión a los impuestos como figuras demostrativas del poder de imperio estatal¹¹ creados por ley y que en el ámbito subnacional son reglamentados y gestionados por los gobiernos municipales como entes públicos beneficiarios de los mismos.

Al efecto, los impuestos de exclusiva financiación municipal y metropolitana radican en: impuestos sobre bienes inmuebles (predial urbano, predial rural, solar no edificado y adicionales); sobre la propiedad vehicular; sobre las transferencias de dominio inmobiliario (alcabalas y utilidad); sobre las actividades económicas (patente y 1.5 por mil sobre los activos totales); y, sobre los espectáculos públicos.

En cuanto a tasas creadas por los propios gobiernos municipales a través de ordenanzas en virtud de la prestación de servicios públicos, se detalla las tasas por: aprobación de planos e inspección de construcciones, rastro, agua potable, recolección de basura y aseo público, control de alimentos, servicios administrativos, alcantarillado y canalización, entre otros servicios.

En lo referente a contribuciones especiales de mejoras derivadas por la obra pública municipal, tenemos las generadas por: apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase, repavimentación urbana, aceras y cercas, obras de alcantarillado, construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable, desecación de pantanos y relleno de quebradas, plazas, parques y jardines; y, otras

¹¹ Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, *El Poder tributario municipal en el Ecuador*, Serie Magíster, vol. 97, (Quito: UASB/ABYA YALA/CEN, 2010), 20.

obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza.

2.1.1 Impuestos

Este tipo de ingresos es el más relevante de los otros rubros que componen los ingresos propios de gestión ya sea en el Distrito Metropolitano de Quito como el Municipio del Cantón Rumiñahui, estas fuentes de financiamiento se encuentran amparados mediante ley como es la Constitución y regulados en el COOTAD.

A continuación se realizará una breve explicación de cada uno de los impuestos que se encuentran bajo la imposición de los municipios investigados y posteriormente la recaudación que realizó el Distrito Metropolitano de Quito y el Municipio de Rumiñahui durante el año 2012.

a) El impuesto predial urbano

Se trata de un tributo que grava la titularidad de dominio sobre bienes inmuebles ubicados dentro del perímetro urbano de cada cantón. La tarifa oscila entre el 0,25 por mil y el 5 por mil aplicado a la base imponible.

La recaudación del impuesto predial urbano para el año de 2012 en el Distrito Metropolitano de Quito fue del 28,52% del total de ingresos por impuestos municipales y del Municipio de Rumiñahui, constituye un 34,61%, siendo el rubro más alto de recaudación generado por los impuestos en estos municipios.

b) El impuesto predial rural

Es un tributo que grava la propiedad y la posesión de inmuebles ubicados fuera del perímetro urbano de cada cantón. La base imponible es el avalúo predial fijado por cada municipalidad. La tarifa opera entre un 0,25 por mil al 3 por mil. El pago es anual.

c) El impuesto de alcabala

Se trata de un tributo que tiene por objeto gravar el traspaso de dominio a título oneroso de bienes inmuebles y de buques en el caso de ciudades portuarias. Asimismo, la adquisición del dominio de inmuebles a través de prescripción adquisitiva de dominio y legados a quienes no fueren legitimarios; la constitución o traspaso, 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 los beneficiarios en cumplimiento de las finalidades del contrato de

fideicomiso mercantil; y, los excesos de adjudicación que comporte bienes inmuebles.¹² La tarifa es del 1% aplicada a la base imponible.

Por el año 2012 la recaudación del impuesto de alcabala fue del 100% de lo emitido en el Distrito Metropolitano de Quito, mientras que, el Municipio de Rumiñahui recaudó 112.829,77 dólares más de lo que se presupuestó para el año 2012.

d) El impuesto a los vehículos

Es un tributo que grava la propiedad de vehículos. La base imponible es el avalúo del bien que se encuentra registrado en la base de datos administrada por el Servicio de Rentas Internas. Impuesto que ha sido recaudado en el Distrito Metropolitano de Quito.

En el momento de haber realizado el análisis de este impuesto a los vehículos que forman parte de los ingresos Municipales del Cantón Rumiñahui, se pudo evidenciar que en las cédulas presupuestarias de ingresos y en los estados financieros del año 2012, este rubro se encuentra registrado como tasas.

De acuerdo a la referencia mencionada en la investigación se ha realizado la reclasificación de este rubro a Impuestos debido a que según el Clasificador de Ingresos y Gastos y a la Normativa de Contabilidad Gubernamental del año 2012 emitido por el Ministerio de Finanzas este ingreso pertenece a Impuestos por Propiedad según ítem presupuestario 110205 y cuenta contable 621.02.05

e) El impuesto a las patentes

Es un tributo que grava el ejercicio permanente de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales dentro de cada cantón. La base imponible es el patrimonio que corresponde a la actividad gravada. La tarifa opera de acuerdo a la ordenanza municipal de cada cantón cuyos límites están de un mínimo de 10,00 dólares y un máximo de 25.000,00 dólares.

Al analizar la recaudación de este impuesto se establece que representa el 22,26% del total recaudado de los impuestos durante el año 2012 en el

¹² Al respecto, véase Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, "Impuestos locales a las transferencias de dominio de bienes inmuebles", en *Revista de Derecho FORO*, núm. 20, *Descentralización y autonomía*, (Quito: UASB/CEN, II semestre 2013), 28-29.

Distrito Metropolitano de Quito, mientras que para el Municipio de Rumiñahui representa el 18,92% de ingreso total de la recaudación por impuestos.

f) El impuesto a los espectáculos públicos

Es un impuesto que grava la realización de eventos calificados como espectáculos públicos que conlleven un valor por admisión. La base imponible es el monto que representa el total de la taquilla vendida. La tarifa única es del 10% sobre el valor del precio de cada entrada vendida. En el caso de eventos deportivos es del 5%.

g) El impuesto a la utilidad en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos

Este impuesto grava la utilidad y la plusvalía de bienes inmuebles urbanos al tiempo de realizarse su transferencia de dominio. La base imponible resulta de la diferencia entre el precio de transferencia y el precio de adquisición menos deducciones. La tarifa general es del 10% aplicada a la base imponible.

h) El impuesto al juego

Consiste en un impuesto municipal que gravaba el juego en casinos y establecimientos dedicados a actividades similares. El sujeto activo era la municipalidad del cantón, donde se encontraba ubicado el establecimiento en el que se promovía el juego objeto de gravamen. Como sujeto pasivo en calidad de agente de percepción figuraba el propietario del establecimiento.

i) El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales

Este impuesto grava el ejercicio permanente de actividad económica en cada cantón de personas obligadas a llevar contabilidad. La base imponible corresponde al activo total del que se deduce pasivos corrientes y de pasivos contingentes, éstos en caso de haberlos. La tarifa es del 1.5 por mil.

j) Otros impuestos

Dentro de los otros impuestos que figuran en el Municipio de Rumiñahui se han considerado las subvenciones, desalajo de materiales, desalajo de escombros, gastos de publicación y judiciales.

En esta parte, de manera general, para la elaboración del cuadro que condensan los datos recabados, la fuente de información en la que me apoyo son las cédulas presupuestarias de cada ente municipal.

De lo indicado, procedo a ubicar un detalle por cada impuesto recaudado en los dos gobiernos locales estudiados.

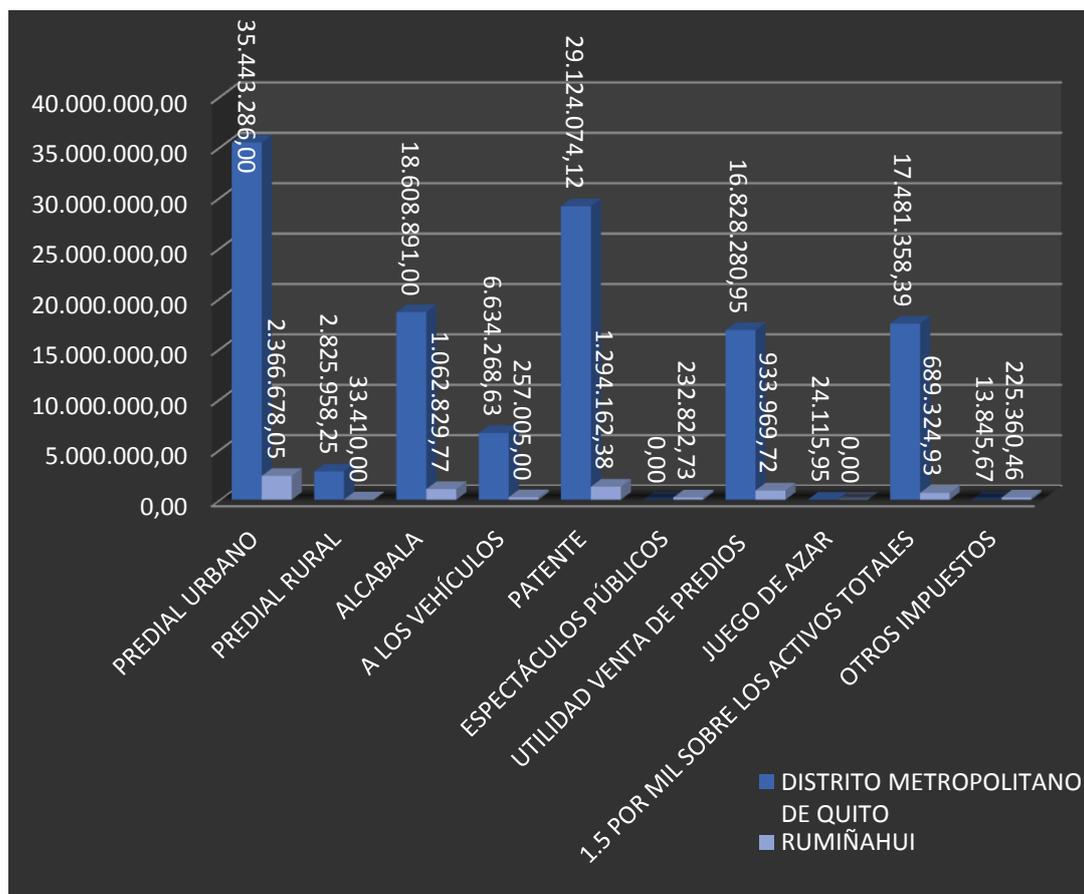
CUADRO No. 1
Recaudación de Impuestos
Año 2012

INSTITUCIÓN	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
Impuesto Predial Urbano					
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	29'000.000,00	6'443.286,00	35'443.286,00	35'443.286,00	0,00
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	2'065.700,00	207.000,00	2'272.700,00	2'366.678,05	(93.978,05)
Impuesto Predial Rural					
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	2'000.000,00	825'958,25	2'825.958,25	2'825.958,25	0,00
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	32.001,00	2.000,00	30.001,00	33.410,00	(3.409,00)
Impuesto de Alcabala					
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	18'000.000,00	608.891,00	18'608.891,00	18'608.891,00	0,00
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	800.000,00	150.000,00	950.000,00	1'062.829,77	(112.829,77)
Impuesto a los Vehículos					
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	6'500.000,00	134.268,63	6'634.268,63	6'634.268,63	0,00
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	240.000,00	0,00	240.000,00	257.005,00	(17.005,00)
Impuesto de Patente					
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	39'000.000,00	7'020.000,00	31'980.000,00	29'124.074,12	2'855.925,88
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	961.000,00	227.113,00	1'188.113,00	1'294.162,38	(106.049,38)

Impuesto a los Espectáculos Públicos					
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	3'339.000,00	529.533,18	3'868.533,18	3'868.533,18	0,00
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	235.000,00	0,00	235.000,00	232.822,73	2.177,27
Impuesto a la Utilidad en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalía de los mismos					
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	9'000.000,00	7'828.280,95	16'828.280,95	16'828.280,95	0,00
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	800.000,00	220.000,00	580.000,00	933.969,72	(353.969,72)
Impuesto al Juego					
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	0,00	24.115,95	24.115,95	24.115,95	0,00
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Impuesto del 1.5 por mil sobre los Activos Totales					
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	19'000.000,00	1'000.000,00	18'000.000,00	17'481.358,39	518.641,61
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	555.000,00	98.000,00	653.000,00	689.324,93	36.324,93
Inscripción en el Registro de la Propiedad					
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	0,00	13.845,67	13.845,67	13.845,67	0,00
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	30,00	0,00	30,00	0,00	30,00
Otros Impuestos					
MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI	150.700,00	65.000,00	215.700,00	225.360,46	(9.660,46)

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito y Municipio de Rumiñahui
Elaboración propia

GRÁFICO No. 1
Impuestos Recaudados



Fuente: Distrito Metropolitano de Quito y Municipio de Rumiñahui
Elaboración propia

2.1.2 Tasas

Sobre este tributo se ha señalado de manera general que su hecho generador es la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, así como la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo, siempre que no sean de solicitud o recepción voluntaria y que se presten únicamente por el sector público.¹³ En sentido más acotado, se señala también que “[...] es la especie de tributo que el Estado o sus instituciones exigen como consecuencia de la prestación de un servicio, por ello se habla de contraprestación por la prestación de un servicio. Esto lo diferencia del impuesto que se exige sin contraprestación, derivado de la potestad tributaria del Estado”.¹⁴ Con esto, “el contribuyente

¹³ Juan Martín Queralt, Carmelo Lozano Serrano y Francisco Poveda Blanco, *Derecho Tributario*, 13ª ed., (Navarra: Aranzadi, 2008), 36.

¹⁴ José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, (Loja: Editorial UTPL, 2010), 170.

únicamente ha de pagar una tasa de conformidad con el beneficio recibido a través de la prestación del servicio. Obviamente estamos hablando bajo el supuesto de que la prestación del servicio público, siempre genera beneficio -de alguna índole- al administrado”.¹⁵

Los servicios que se encuentran sujetos a tasas de acuerdo al artículo 568 del COOTAD, sin ser una enunciación taxativa, son los siguientes: a) Aprobación de planos e inspección de construcciones, b) Rastro, c) Agua potable, d) Recolección de basura y aseo público, e) Control de alimentos, f) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales, g) Servicios administrativos; h) Alcantarillado y canalización, e, i) Otros servicios de cualquier naturaleza.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos se les han concedido la facultad tributaria de crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas tasas por establecer o ampliar servicios públicos o por el uso de bienes o espacios públicos. El monto de las recaudaciones permite el financiamiento de la prestación del servicio y será fijado por ordenanza.

En los servicios básicos se ha incorporado el sistema de subsidio solidario cruzado entre los sectores de mayores y menores ingresos. Igualmente la tasa podrá ser inferior al costo cuando se trate de servicios para satisfacer necesidades de gran importancia para la comunidad, debiendo en tal caso los Municipios asumir la diferencia generada.

Para el año 2012 las tasas que administraron los Gobiernos del Distrito Metropolitano de Quito y del Municipio de Rumiñahui son las siguientes:

a) Ocupación y acceso a lugares públicos

El objetivo de esta tasa es regular las actividades comerciales y de servicios en los espacios públicos que tiene cada municipio.

De acuerdo a la Ordenanza Municipal No. 280 que emite el Distrito Metropolitano de Quito sobre el uso y ocupación del espacio público define a toda actividad de compra o venta de productos o la prestación de servicios que tengan lugar en las aceras, plazas, parques portales, parterres, pasajes puentes bulevares y demás espacios públicos determinados para este fin.

¹⁵ César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, *Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano. Fundamentos y práctica*, (Quito: UASB/CEN, 2014), 196.

El aporte por esta tasa es de acuerdo a las tablas establecidas en el Art. 21 de la Ordenanza Municipal 280, en la cual se considera el 5% por metro cuadrado del espacio público basándose en el área geográfica y el tipo de trabajador, las personas de la tercera edad se encuentran exoneradas del 50%.

Se deberán obtener el permiso metropolitano y pagar anualmente estas tasas en los primeros días del mes de enero de cada año.

Existen tres tipos de permisos, estos son permiso permanente que durará todo el año; permiso temporal que se otorgará en fechas especiales y máximo de quince días; y permiso ocasional que será solo para un evento específico.

Esta tasa consiste en la ocupación temporal a lugares comerciales y recreativos, puestos interiores y exteriores de la vía pública, ocupación de la vía pública de comerciantes, construcciones y transportes y ocupación de puestos en los mercados tanto de personas como de bienes.

En el Municipio del Cantón Rumiñahui mediante ordenanza municipal 002-2011, regula la ocupación a lugares públicos de las personas naturales y jurídicas que realicen actividades comerciales, dentro de los límites del cantón, para efectos de esta ordenanza se han aplicado las tasas de acuerdo a: puestos exteriores, ocupación vía pública comerciantes y constructores, ocupación vía pública transportes, puestos interiores, medios puestos y mercados especiales (carros), cuya recaudación para el año 2012 es de 176.791,55 dólares.

El acceso temporal a lugares públicos del Distrito Metropolitano de Quito mediante Ordenanza No. 257 y el Código Municipal para el Distrito Metropolitano reglamenta el cobro para la entrada de los balnearios de Cunuyacu, el Tingo, Rumiloma, La Moya y San Antonio de Pichincha con el fin de cubrir costos de insumo y mantenimiento de las piscinas y balnearios.

Para el Municipio del Cantón Rumiñahui los accesos a los escenarios públicos está regulada por la ordenanza anteriormente citada, incluida el Centro Recreacional San Sebastián cuyo valor es de zona húmeda (piscina, turco y sauna): adultos 2,50 dólares y niños 1,00 dólares.

b) Prestación de servicios

El Distrito Metropolitano de Quito regula las tasas por servicios administrativos mediante el Código Municipal del año 2012 para, el Distrito Metropolitano, cuyos costos son los siguientes:

1. Expedición del informe de regulación metropolitana, tasa es equivalente al 5% del Salario Mínimo Vital General SVMG.
2. Aprobación de urbanizaciones, subdivisiones y estructuraciones parcelaria, la tasa será del uno por mil del costo de la obra a ejecutar.
3. Tasa por declaratoria de propiedad horizontal, la tasa es del uno por mil del costo total de la obra.
4. Autorización para realizar trabajos varios, la tasa es equivalente al cinco por mil del costo total de la obra.
5. Autorización para colocar publicidad exterior, se establece una tasa equivalente al cuatro por ciento de un Salario Mínimo Vital Unificado SMVU por cada metro cuadrado o fracción y por mes o fracción.
6. Tasas relacionadas con el catastro:
 1. Documentos certificados:
 - a) Copia certificada de documentos 0.27% SMVU por cada página.
 - b) Inscripción de arrendamiento 0,67% SMVU por certificación.
 2. Copias fotostáticas de documentos o expedientes, valor 0,27% SMVU por cada hoja.
 3. Fotografía aérea:
 - a) Copia fotostática 1,33% SMVU por cada fotografía.
 - b) Respaldo digital 7,33% SMVU por cada fotografía.
 4. Restitución fotogramétrica (cartografía base):

Ploteo:

Formato A0, 4,00% SMVU, cada una.

Formato A1, 2,67% SMVU, cada una.

Formato A3, 2,00% SMVU, cada una.

Formato A4, 1,33% SMVU, cada una.

Respaldo digital:

Escala 1: 1.000, 6,67% SMVU por cada hectárea.

Escala 2: 5.000, 0,67% SMVU por cada hectárea.

5. Puntos de control geodésico (Puntos de georeferenciación):

- a) Determinación de puntos GPS, relacionados a la Red Geodésica del Distrito Metropolitano de Quito 20% SMVU por cada punto.
- b) Punto de la Red Geodésica del Distrito Metropolitano de Quito 6,67% SMVU por cada monografía.
- c) Punto de control Aero triangulado del Distrito Metropolitano de Quito 3,3% SMVU por cada uno.

La prestación de servicios que entrega el Municipio del Cantón Rumiñahui para el año 2012 son los siguientes:

1. Legalización de excedentes de tierras.- cuando existe diferencia de áreas de terreno de un inmueble entre lo establecido en la escritura pública y lo existente en el campo, la tasa es del 50% RMU.
2. Aprobación de proyectos arquitectónicos.- la tasa varía de acuerdo al costo.
3. Permiso provisional de construcción monto es del 1% de la construcción.
4. Permiso de trabajos varios.- rige para ampliaciones de las edificaciones (sin presentación de planos) hasta 30.00 m² de construcción, siempre y cuando cuente con planos aprobados y se sujete a la normativa establecida para el sector, el monto es de 1% área por 1 m cuadrado del avalúo.
5. Actualización de proyectos arquitectónicos, 10% del costo de la aprobación del proyecto.
6. Colocación de rótulos.- consiste en la factibilidad del uso del espacio visual, con la colocación de publicidad exterior, por personas naturales o jurídicas en espacios públicos, privados o de servicio general del Cantón Rumiñahui:

Hasta 8 metros cuadrados de superficie de medición publicitaria, 5% de la RMU por cada metro cuadrado.

Más de 8 metros cuadrados de superficie de medición publicitaria: 15% de la RMU Remuneración Básica por cada metro cuadrado.

7. Aprobación del anteproyecto 10% del área de terreno por avalúo de metros cuadrados del predio.
8. Aprobación de subdivisión, reestructuración y/o integración parcelaria subdivisiones: 10% del área del terreno en dinero o terreno por avalúo por metros cuadrados del predio.
9. Informe ambiental por guías de prácticas ambientales, la tasa del 0,2 por RMU.
10. Presentación del estudio de impacto ambiental:
 - Licencia ambiental por ESIA 1x1000 del costo del proyecto, mínimo 500 dólares.
 - Licencia ambiental por ESIA expost 1x1000 del costo del último año de operación del proyecto.
11. Emisión de la licencia ambiental 1x1000 del costo del proyecto mínimo.
12. Legalización de excedentes de tierras, el equivalente al 50% de la RMU.
13. Servicio de capacitación, costo del curso con una duración de 1 mes: 10,00 dólares. Exoneración para las personas de la tercera edad la inscripción tiene un costo de 5,00 dólares.

c) Registro de la propiedad.-

El Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito presta sus servicios de inscripción y registro previsto en el ordenamiento jurídico nacional, mediante Ordenanza Municipal No. 0090 del 8 de julio del 2011 regula los aranceles y tarifas, se encuentran establecidas en el instrumento jurídico mencionado Art. ...5, por lo que se hace exigible en el momento en que se presenta la solicitud de servicio.

Los servicios que presta el Registro de la Propiedad según la Ordenanza Municipal No. 0090 del 27 de junio de 2011 Art. 5. Tablas de aranceles y tarifas son:

1. Pago del arancel o tarifa de registro por la calificación e inscripción de actos que contengan la constitución, modificación, transferencia

- de dominio, adjudicaciones y extinción de derechos reales o personales sobre inmuebles, así como la imposición de gravámenes o limitaciones de dominio, y cualquier otro acto similar, se considerará los rangos previstos en la mencionada ordenanza;
2. Registro de la declaratoria de propiedad horizontal y todos los documentos que esta comprenda, la tasa es de 20,00 dólares;
 3. Por la inscripción o cancelación de patrimonio familiar, testamentos, adjudicaciones del INDA, tarifa es de 8,00 dólares;
 4. Por el registro de las hipotecas constituidas a favor del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el arancel o tarifa será del cincuenta por ciento de los valores fijados en la ordenanza municipal en su numeral 1;
 5. Inscripción de concesiones mineras de exploración, la tasa es de 30,00 dólares;
 6. Por las concesiones mineras de explotación, la tasa es de 60,00 dólares;
 7. Para el pago de aranceles por registro, por la calificación e inscripción de los siguientes actos que establece esta normativa,
 8. Cuando se trate de contratos celebrados entre entidades del sector público y personas de derecho privado regirá el arancel o tarifa para la categoría que le corresponda, de acuerdo con el numeral 1;
 9. En los actos y contratos de cuantía indeterminada, tales como: hipotecas abiertas, fideicomisos, fusiones, rectificaciones, entre otras, se considerará para el cálculo del arancel o tarifa por el servicio de registro, el avalúo comercial municipal de cada inmueble;
 10. Los aranceles o tarifas fijadas en este artículo, serán calculadas por cada acto o contrato según la escala y cuantía correspondiente, aunque estén comprendidos en un solo instrumento, y en los respectivos títulos de crédito se efectuará el desglose pormenorizado y total de los aranceles o tarifas que serán pagados por el usuario;
 11. En los casos en que un Juez dentro de los recursos previstos en el ordenamiento jurídico, ordene la inscripción de un acto o contrato

que previamente el Registrador de la Propiedad se negó a efectuar, esta inscripción no causará nuevos aranceles o tarifas; y,

12. Los contratos celebrados por las instituciones del sector público pagarán los aranceles o tarifas establecidos en este artículo. En ningún caso el arancel o tarifa por los servicios mencionados no podrá exceder de 500,00 dólares, estas tasas deberán ser revisadas anualmente.

Mediante Ordenanza Municipal 011-2011 del 29 de junio de 2011, son considerados como tasas del Registro de la Propiedad del Municipio de Rumiñahui:

1. Arancel de registro de la propiedad.- se considerará por cada acto o contrato que exista en la escritura pública con un máximo de 500,00 dólares. Por el excedente de 4.000,00 multiplicar por 1,2 por mil por el exceso de este valor. Para realizar el cálculo correspondiente se basa en la tabla del avalúo comercial emitida en este cuerpo legado.
2. Valor de otros certificados:
 - a) Certificados de gravamen 7,00 dólares.
 - b) Declaratoria 40,00 dólares.
 - c) Certificados de búsqueda 4,00 dólares.
 - d) Certificados de índices 4,00 dólares.
 - e) Razones 4,00 dólares.
 - f) Cancelación de hipoteca, prohibición, embargo, demandas, etc. 8,00 dólares.
 - g) Cancelación de patrimonio familiar 16,00 dólares.
 - h) Posesión efectiva 4,00 dólares.
3. Arancel de registro mercantil se considera por cada acto o contrato que exista en la escritura pública con un máximo de 500,00 dólares, por el excedente de 4.000,00 dólares multiplicar por 1,2/1000 por el exceso de este valor. Para el cálculo correspondiente se tomará como base la tabla del avalúo comercial emitida en la ordenanza mencionada.
 - a) Razones 2,50 dólares.
 - b) Adéndum reservas 16,00 dólares.

- c) Poderes 20 dólares.
 - d) Aclaratoria o reformatoria 16 dólares.
 - e) Nombramientos 5 dólares.
 - f) Reforma de estatuto 20 dólares.
4. Certificados de búsqueda.
 5. Certificados de gravámenes e hipotecas.
 6. Estatuto personal.
 7. Inscripción cancelación de hipotecas.
 8. Inscripción compra venta/ adjudicación.
 9. Inscripción de capitulaciones matrimoniales.
 10. Inscripción de constitución de compañías.
 11. Aumento de capital, reforma de estatutos.
 12. Inscripción de donación.
 13. Inscripción de hipotecas.
 14. Inscripción de matrículas de comercio.
 15. Inscripción de nombramientos.
 16. Inscripción de posesión efectiva.
 17. Inscripción de prendas industriales/ reserva de dominio de vehículos o maquinaria.
 18. Inscripción integración parcelaria subdivisiones y declaratoria de propiedad horizontal.
 19. Levantamiento de patrimonio familiar.
 20. Levantamiento de prendas industriales, reserva de dominio de vehículos o maquinaria.
 21. Razones de inscripción.
 22. Entrega de cartografía digital y/o plano base del cantón Cartografía 7,50 dólares por hectárea, plano 15,00 dólares.
 23. Registro de contratos de arrendamiento.- es la inscripción del contrato de arrendamiento, la tasa se calculada de acuerdo al valor del arrendamiento según la tabla de la ordenanza municipal.

Del ítem tres al veinte el cálculo de las tasas será de acuerdo al cuadro de avalúo comercial de la propiedad.

d) Recolección de basura

El hecho generador de la tasa de la recolección de basura tiene como objetivo financiar en el Distrito Metropolitano de Quito a la Empresa Metropolitana de Aseo dentro de los límites de este Municipio para que cumpla con lo dispuesto en la Ordenanza Municipal No. 146. Esta tasa lo administra directamente la entidad antes mencionada.

En el caso del Municipio del Cantón Rumiñahui, emite mediante Ordenanza Municipal No. 012-2009 de gestión ambiental, en la cual regula las normas de la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos domésticos, comerciales, industriales y hospitalarios.

La tarifa de esta tasa municipal se establece para los dos municipios en el 10% mensual del valor del consumo de la energía eléctrica que los usuarios deberán pagar a la empresa de energía eléctrica que abastezca este servicio (Empresa Eléctrica Quito S.A.).

Para el sector residencial deberá pagar una tasa adicional como lo estipulan en las ordenanzas municipales mencionadas, para este pago adicional se ha establecido tablas diferentes en cada municipio. En el Distrito Metropolitano de Quito su base de aplicación partirá de una base equivalente al 3% del salario mínimo vital general vigente y se irá incrementando por cada uno de los 12 extractos en un 40% SMVG que conforma el sector residencial y en el Municipio del Cantón Rumiñahui se han señalado estos extractos de acuerdo al consumo de kilovatio por hora.

Como en el consumo de energía eléctrica existen variaciones, la tasa adicional que consta en las tablas establecidas se reajustará en función directa del costo.

e) Tasas por diversos servicios administrativos

El Distrito Metropolitano de Quito agrupa varias tasas que se recauda por los servicios administrativos que presta, mismas que son recaudadas en las distintas Administraciones Zonales, aumentando el presupuesto metropolitano.

Los montos de las tasas de servicios administrativos prestados por la Municipalidad están gravados con 0% del Impuesto al valor agregado (IVA) establecido con lo dispuesto en el numeral 10, artículo 56 de la Ley de Régimen Tributario Interno, por lo que la unidad responsable del cobro,

adoptará las medidas para su cumplimiento de acuerdo a lo estipulado en la Ley, reglamentos y resoluciones emitidas por el Servicios de Rentas Internas aplicables, estas son las siguientes:

1. Utilización de equipos e informes técnicos municipales, certificados para asuntos particulares, valor 0,50 dólares;
2. Fraccionamiento, valor 20,00 dólares;
3. Provisión de información especializada, informes epidemiológicos, valor 4,00 dólares;
4. Mapas epidemiológicos, valor 5,00 dólares;
5. Inspecciones técnicas por habitabilidad, servidumbre de paso, de tuberías, agua potable y canalización, servidumbre de vista, servidumbre de tránsito, humedad y filtración, valor 4,00 dólares;
6. Asesoría técnica en el campo de saneamiento e ingeniería ambiental, valor 8,00 dólares;
7. Informe de regulación metropolitana, valor 2,00 dólares;
8. Certificado de bienes raíces, valor 1,00 dólares;
9. Certificado de no adeudar al municipio, valor 1,00 dólares;
10. Certificado con el detalle de la forma de liquidación de impuestos municipales, valor 3,00 dólares;
11. Certificado adicional al contemplado en el punto 1, para determinación de tributos para transferencia de dominio y rentas, valor 4,00 dólares;
12. Por revertir el catastro al estado anterior en caso de desistimiento del contrato, valor 6,00 dólares;
13. Servicio de locutorios: valor determinado en el registro oficial 81;
14. Ploteo de cartografía full color elaborada por la DMPT (por cada ejemplar):
 - Formato A0 ejemplar 15,00 dólares.
 - Formato A1 ejemplar 10,00 dólares.
 - Formato A2 ejemplar 7,00 dólares.
 - Formato A3 ejemplar 5,00 dólares.
 - Formato A4 ejemplar 1,00 dólares;
15. Ploteo de cartografía temático (líneas a color o blanco/negro) elaborada en la DMPT:

Formato extra A0 ejemplar 15,50 dólares.

Formato A0 ejemplar 10,00 dólares.

Formato A1 ejemplar 5,00 dólares.

Formato A2 ejemplar 3,00 dólares.

Formato A3 ejemplar 2,00 dólares.

Formato A4 ejemplar 1,00 dólares;

16. Reproducción de los archivos digitales (1);

a) Para archivos CAD (sean archivos microstation o autocad)

✓ Cartografía del DMQ o de Quito (archivo cada microstation o autocad) megabytes 2,50 dólares.

✓ Cartografía temática cada archivo en pdf megabytes 4,00 dólares.

b) Para archivos SIG (sean estos arcview o savane)

✓ Información temática con atributos cada megabytes 2,00 dólares; y,

17. Datos estadísticos (re) procesados en la DMPT:

a) Datos básicos una hoja de datos 2,00 población, viviendas, superficie, densidad.

b) Datos complejos una hoja de datos 5,00 dólares se refieren a indicadores que requieren procesamientos estadísticos.

De acuerdo al Municipio del Cantón Rumiñahui las diversas tasas que recauda son:

1. Inspección e informe ambiental por Guía de Prácticas Ambientales (GPA), valor a pagar es de 0,2 centavos por remuneración básica unificada (RBUM), según Ordenanza de Gestión Ambiental No. 31 de 22 de septiembre de 2009. Capítulos XII al X;
2. Registro de las operadoras de transporte, emisión y renovación de patente de funcionamiento, su tasa varía de acuerdo al caso;
3. Obtención de patente.- tributo municipal que deben pagar todas las personas naturales o jurídicas que ejercen actividad económica dentro del territorio del cantón de Rumiñahui, la tasa por el formulario es de 1,00 dólar; y,

4. Arrendamiento de espacios en el cementerio municipal arrendamiento de nicho 41,80 dólares por 5 años y en suelo 321,80 dólares por 10 años.

El Municipio del Cantón Rumiñahui en el presupuesto de ingresos detalla y desagrega varias tasas, entre las principales tenemos:

f) Aprobación de planos y fiscalización de obras.

1. Aprobación de planos de edificación, su cálculo se multiplicará el número de metros cuadrados (coeficiente de utilización del suelo) por el costo del metro cuadrado de construcción, se aplicará el cuadro según el artículo III. 111 que es del 0.4 al 1.5 por mil; y,
2. Fiscalización de las urbanizaciones y cooperativas de vivienda.- se fiscaliza la ejecución de obras, existencia de servicios básicos, apertura de vías, veredas entre otros. De acuerdo a la ordenanza es el 3% del costo total de la urbanización o cooperativa de vivienda.

g) Tasas por especies fiscales

1. Obtención de patente, tributo municipal que deben pagar todas las personas naturales o jurídicas que ejercen actividad económica dentro del territorio del Cantón de Rumiñahui, formulario es de 1,00 dólar;
2. Baja de título de crédito impuesto predial por la aplicación de la ley del anciano, formulario tiene un costo de 1,00 dólar;
3. Baja de título de crédito por prestación de servicio de agua potable y alcantarillado, acometida, cambio de medidor, reinstalación o reubicación, el valor del formulario es de 1,00 dólar;
4. Sanción económica que emite la autoridad por concepto de construcciones de viviendas sin autorización o legalización de construcción, costo del formulario 1,00 dólar;
5. Baja de título de crédito impuesto predial por la aplicación de la ley del anciano.- para que las personas que hayan cumplido 65 años o más antes del nacimiento de la obligación tributaria correspondiente al impuesto predial urbano o rural (1 de enero de cada año), se beneficien de una rebaja o exoneración total o parcial en el monto del impuesto, formulario tiene un valor de 1,00 dólar;
6. Baja de título de crédito por recargo a solar no edificado que consiste en la baja del título de crédito emitido por ese concepto, debido a que el

sector en donde se encuentra el predio no ha sido urbanizado y no cuenta con los servicios básicos, tales como agua potable, canalización y energía eléctrica, el valor del formulario es de 1,00 dólar;

7. Baja de títulos de crédito por diferentes conceptos que se aplica con la autorización de la baja de los títulos de crédito incobrables por prescripción (caducidad del periodo de tiempo exigible establecido para la notificación y el cobro), mediante solicitud escrita del contribuyente, costo del formulario 1,00 dólar;
8. Baja de título de crédito del impuesto de alcabala y/o utilidad en la compraventa de inmuebles.- Es anulación del pago del impuesto de registro por rescisión (dejar sin efecto mediante declaración judicial los actos, contratos o documentos que por ley fueron inscritos), el formulario cuesta 1,00 dólar;
9. Baja de título de crédito por concepto de permiso de funcionamiento y ocupación de la vía pública, valor del formulario 1 dólar;
10. Baja de título de crédito por concepto de patente, 1.5 por mil, el formulario tiene un costo 1,00 dólar;
11. Baja de título de crédito por concepto de licencia única de funcionamiento, el formulario vale 1,00 dólar;
12. Certificado de Normas Particulares, formulario 1,00 dólar; y,
13. Otorgamiento de puestos en una plaza y mercados municipales, estas tasas están sujetas a variación de acuerdo al tipo de producto que se vaya a expender.

h) Conexión y reconexión agua potable

1. Acometida de agua potable.- es la tubería que enlaza la instalación interna de un inmueble, con la tubería de la red de distribución. Las tasas que se recauda son por:

Acometida en calle de tierra sin vereda 176,06 dólares.

Acometida en calle de tierra con vereda 196,53 dólares.

Acometida en calle empedrada sin vereda 192,94 dólares.

Acometida en calle empedrada con vereda 211,25 dólares.

Acometida en calle adoquinada sin vereda 207,65 dólares.

Acometida en calle adoquinada con vereda 211,25 dólares.

Acometida en línea de fábrica 131,88 dólares;

2. Cambio y/o reubicación de medidor, reinstalación de acometidas:
 - a) Cambio de medidor al usuario, mismo que podrá solicitar cambio de medidor cuando se encuentre dañado, ha sido sustraído o ha cumplido con la vida útil, entre otras causas cuya tasa por el servicio es de 48,06 dólares; y,
 - b) Reubicación de medidor es la colocación del medidor en un lugar más visible para la toma de lectura, por este servicio se pagará 13,95 dólares.
 - c) Reinstalación de acometidas es el cambio de la ubicación de la acometida, o el cambio de la tubería por daño o ruptura, entre otras causas. La tasa será de acuerdo al material de la calle y si es en la vereda o no, el valor oscila entre 58,13 a 93,32 dólares; y,
3. Instalación de medidores individuales en conjuntos habitacionales e inmuebles que se encuentran declarados en propiedad horizontal cuya tasa es de servicio es de 138,88 dólares por cada medidor.

i) Conexión y reconexión alcantarillado

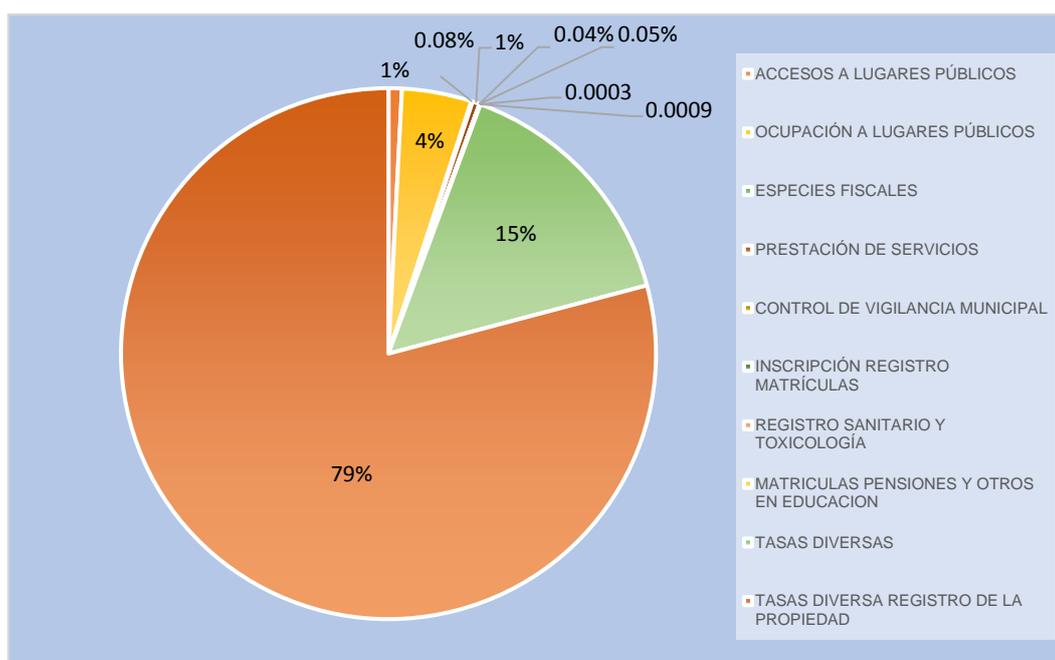
1. Acometida de alcantarillado.- es la derivación que parte de la caja de revisión y llega hasta el colector de la red pública. Las acometidas de alcantarillado se liquidan en base al informe de revisión de planos. Las tasas por este servicios es de 1 a 500 metros cuadrados se multiplicara por 0,25 centavos (de construcción) y el excedente de 500 metros cuadrados se multiplicará por 0.15 centavos cada metro cuadrado; y,
2. Acometida para la implantación de conjuntos habitacionales y predios declarados en propiedad horizontal.- la tasa se liquida en base a la revisión del estudio hidrosanitario otorgado por la DAPAC-R, tomando en cuenta la siguiente fórmula $(lt \times seg) \times 6447.87.e$

CUADRO No. 2
Tasas Recaudadas
Distrito Metropolitano de Quito
Año 2012

TASAS	EMITIDO	DEVENGADO O COBRADO	% DE RECAUDACIÓN	POR COBRAR
	CODIFICADO			
ACCESOS A LUGARES PÚBLICOS	140.474,41	140.474,41	0,8054%	0,00
OCUPACIÓN A LUGARES PÚBLICOS	733.826,67	733.826,67	4,2074%	0,00
ESPECIES FISCALES	15.796,12	14.334,00	0,0822%	1.462,12
PRESTACIÓN DE SERVICIOS	2'035.000,00	75.548,13	0,4332%	1'959.451,87
CONTROL DE VIGILANCIA MUNICIPAL	58,40	58,40	0,0003%	0,00
INSCRIPCIÓN REGISTRO MATRÍCULAS	2'968.764,00	0,00	0,0000%	2,968.764,00
REGISTRO SANITARIO Y TOXICOLOGÍA	10.232,74	10.232,74	0,0587%	0,00
MATRÍCULA, PENSIONES Y OTROS EN EDUCACIÓN	17,000,00	165,60	0,0009%	16.834,40
TASAS DIVERSAS	2'663.552,15	2'663.552,15	15,2713%	0,00
TASAS REGISTRO DE LA PROPIEDAD	13'803.340,48	13'803.340,48	79,1406%	0,00
TOTAL	17'441.532,58	17'441.532,58	100%	4'946.512,39

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

GRÁFICO No. 2
Tasas Recaudadas



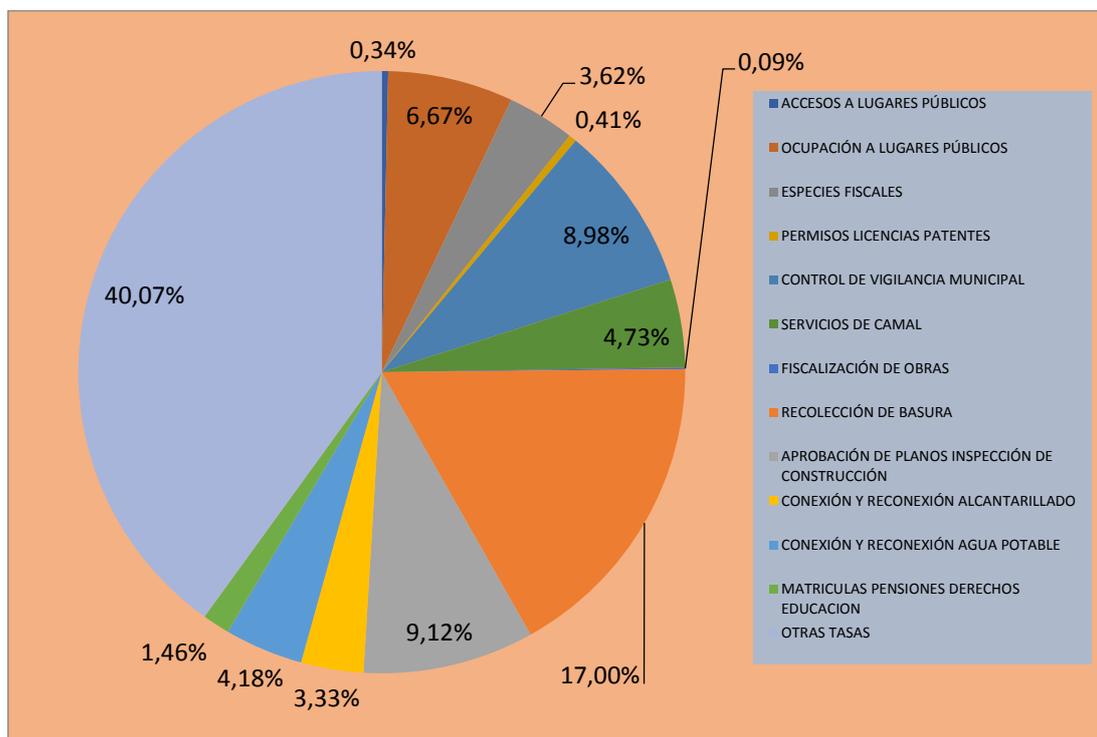
Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

CUADRO No. 3
Tasas Recaudadas
Municipio de Rumiñahui
Año 2012

TASAS	EMITIDO	DEVENGADO	% DE RECAUDACIÓN	POR COBRAR
	CODIFICADO	O COBRADO		
ACCESOS A LUGARES PÚBLICOS	3.600,00	9.000,00	0,33%	(5.400,00)
OCUPACIÓN A LUGARES PÚBLICOS	187.200,00	176.791,55	6,48%	10.408,45
ESPECIES FISCALES	104.000,00	95.883,25	3,52%	8.116,75
PERMISOS LICENCIAS PATENTES	16.000,00	10.901,71	0,365%	5.098,29
CONTROL DE VIGILANCIA MUNICIPAL	225.000,00	238.028,74	7,976%	(13.028,74)
SERVICIOS DE CAMAL	87.400,00	125.300,00	4,199%	(37.900,00)
FISCALIZACIÓN DE OBRAS	5.000,00	2.454,74	0,082%	2.545,26
RECOLECCIÓN DE BASURA	354.000,00	450.809,42	15,107%	(96.809,42)
APROBACIÓN DE PLANOS INSPECCIÓN DE CONSTRUCCIÓN	230.000,00	241.956,07	8,108%	(11.956,07)
CONEXIÓN Y RECONEXIÓN ALCANTARILLADO	91.000,00	88.358,68	2,961%	2.641,32
CONEXIÓN Y RECONEXIÓN AGUA POTABLE	54.000,00	110.697,28	3,709%	(56.697,28)
MATRÍCULAS PENSIONES DERECHOS EDUCACIÓN	1.000,00	38.830,00	1,301%	(37.830,00)
OTRAS TASAS	822.000,00	1'062.624,12	35,618%	(240.624,12)
	TOTAL	2'651.635,56	100,00%	(471.435,56)

Fuente: Municipio de Rumiñahui
 Elaboración propia

GRÁFICO No. 3
Tasas Recaudadas



Fuente: Municipio de Rumiñahui
Elaboración propia

2.1.3 Contribución especial de mejoras

Se trata de la tercera categoría de tributos entendida como aquella suma de dinero que el Estado o ente recaudador exige en razón de la ejecución de una obra pública, cuya realización o construcción debe proporcionar un beneficio económico en el patrimonio del contribuyente.¹⁶

El sujeto activo de la contribución especial de mejoras son los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuya jurisdicción se efectúa la obra, por otra parte los sujetos pasivos son los propietarios de los inmuebles beneficiados por la realización de la obra pública y la base del tributo será el costo de la misma distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al avalúo de los inmuebles en los que se refleja el incremento de valor y de los metros del inmueble con frente a la vía. Reparto que es fijado mediante ordenanza municipal.

Según lo establecido en el artículo 577 COOTAD, se consideran contribuciones especiales de mejoras para las obras siguientes:

¹⁶http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5194:el-tributo-en-elecuador&catid=58:derecho-tributario, julio 2012.

- a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;
- b) Repavimentación urbana;
- c) Aceras y cercas;
- d) Obras de alcantarillado;
- e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;
- f) Desección de pantanos y relleno de quebradas;
- g) Plazas, parques y jardines; y,
- h) Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos que determinen mediante ordenanza.

En lo concerniente a la normativa que aplican las contribuciones especiales de mejoras para el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito y el Municipio del Cantón Rumiñahui, tienen su base legal en el COOTAD y la Ley Orgánica del Régimen Municipal vigente al año 2012, cuyo parámetro se explicará a continuación:

El objetivo principal de las contribuciones especiales de mejoras que tienen estas dos instituciones es el beneficio que se proporciona a los inmuebles por la construcción de una de las obras de infraestructura públicas que se encuentren colindantes con la misma o estén en la zona de beneficio.

Las personas naturales o jurídicas tienen la obligación de pagar esta contribución excepto las propiedades que han sido catalogadas como monumentos históricos cuyo costo asumirá el respectivo Municipio, este pago deberá ser en base al avalúo municipal de la propiedad antes que se inicie la obra pública.

Los costos de las pavimentaciones urbanas, apertura y ensanche de calles se distribuyen con un 40% de entre todas las propiedades con frente a la vía de acuerdo a las medias y el 60% de acuerdo al avalúo del terreno y las mejoras permanentes a estos.

El costo de las aceras, ceras y cerramientos realizados con frente a la vía, será absorbido por los propietarios, por el valor que invirtió el Distrito Metropolitano de Quito y el Municipio del Cantón Rumiñahui.

Las obras de alcantarillado serán cubierto por los beneficiarios de este servicio, cuando se trate de nuevas redes, ampliaciones o reconstrucciones de alcantarillado ya existentes, el valor será de acuerdo al avalúo catastral de las propiedades que se benefician.

Las otras contribuciones especiales de mejoras que han sido realizados por los Municipios objeto de estudio, son los parques, plazas, jardines, bulevares y otras

obras que embellecen el patrimonio de las ciudades respectivamente, su costo será prorrateado en un 50% de acuerdo a los frentes de cada propiedad y que exista calle directamente o de por medio, el 30% será para las propiedades que se encuentren dentro de la zona de beneficio de acuerdo a los avalúos de las tierras y el 20% absorberá las respectivas municipalidades.

De acuerdo al Art. 416 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal indica “Los costos de las obras cuyo reembolso se permite son los siguientes:

- a) El valor de las propiedades cuya adquisición o expropiación fueren necesarias para la ejecución de las obras, deduciendo el precio en que se estimen los predios o fracciones de predios que no queden incorporados definitivamente a la misma;
- b) Pago de demolición y acarreo de escombros;
- c) Valor del costo directo de la obra, sea ésta ejecutada por contrato o por administración de la municipalidad, que comprenderá: movimiento de tierras, afirmados, pavimentación, andenes, bordillos, pavimento de aceras, muros de contención y separación, puentes, túneles, obras de arte, equipos mecánicos o electromecánicos necesarios para el funcionamiento de la obra, canalización, teléfonos, gas y otros servicios, arborización, jardines y otras obras de ornato;
- d) Valor de todas las indemnizaciones que se hubieran pagado o se deban pagar por razón de daños y perjuicios que se pudieren causar con ocasión de la obra, producidos por fuerza mayor o caso fortuito;
- e) Costos de los estudios y administración del proyecto, programación, fiscalización y dirección técnica. Estos gastos no podrán exceder del veinte por ciento del costo total de la obra; y,
- f) El interés de los bonos u otras formas de crédito utilizados para adelantar los fondos necesarios para la ejecución de la obra.”

Para la determinación de este tributo se contará con todas las propiedades beneficiadas incluida las que posea el Estado, quien asumirá estos pagos y el plazo máximo para el pago de este tributo será de diez años excepto los lugares donde los propietarios según estudios sean de recursos económicos escasos, a quienes se le dará el plazo entre once y quince años.

Sin embargo, existen incentivos para el pago de este tributo, mismas que será de 20% a personas que cancelen lo correspondiente a los quince años, 15% a los que

paguen en forma oportuna lo que tenían que pagar en diez años y el 10% a los beneficiario si pagaran lo que tenían que pagar en cinco años o menos. Este tributo podrá ser recaudado por parte de los beneficiarios aun cuando la obra no termine y avance en tramos.

Basado en esta reglamentación y norma jurídica cada territorio ha optado algunas otras normas adicionales, de acuerdo a sus necesidades para que se complemente y se emita estas ordenanzas, a continuación, se explicará las variables que han sido consideradas en cada Gobierno Autónomo Descentralizado objeto de análisis.

Mediante Ordenanza Municipal No. 154 del 19 de diciembre de 2011 el Distrito Metropolitano de Quito racionaliza el cobro de las contribuciones especiales de mejoras por lo cual tienen la obligación las Administraciones Zonales, empresas públicas y demás dependencias de este Gobierno Autónomo Descentralizado de entregar en un plazo no mayor a 30 días a partir de la entrega recepción de la obra todos los datos como lo señala el Art. ...(1), especialmente el costo total de la obra objeto de la contribución especial de mejoras.

Esta información será receptada o entregada a la Unidad Técnica de Consolidación y Seguimiento de Inversiones, quien determinará los plazos y el tiempo de recuperación de este tipo de obras, la base de cálculo será el costo de la obra terminada prorrateada entre todos los predios que constan en los registros catastrales y sobre el cálculo individual de la misma, se tomará el procedimiento establecido en el Art. ...(3) y... (4) normada en este cuerpo jurídico.

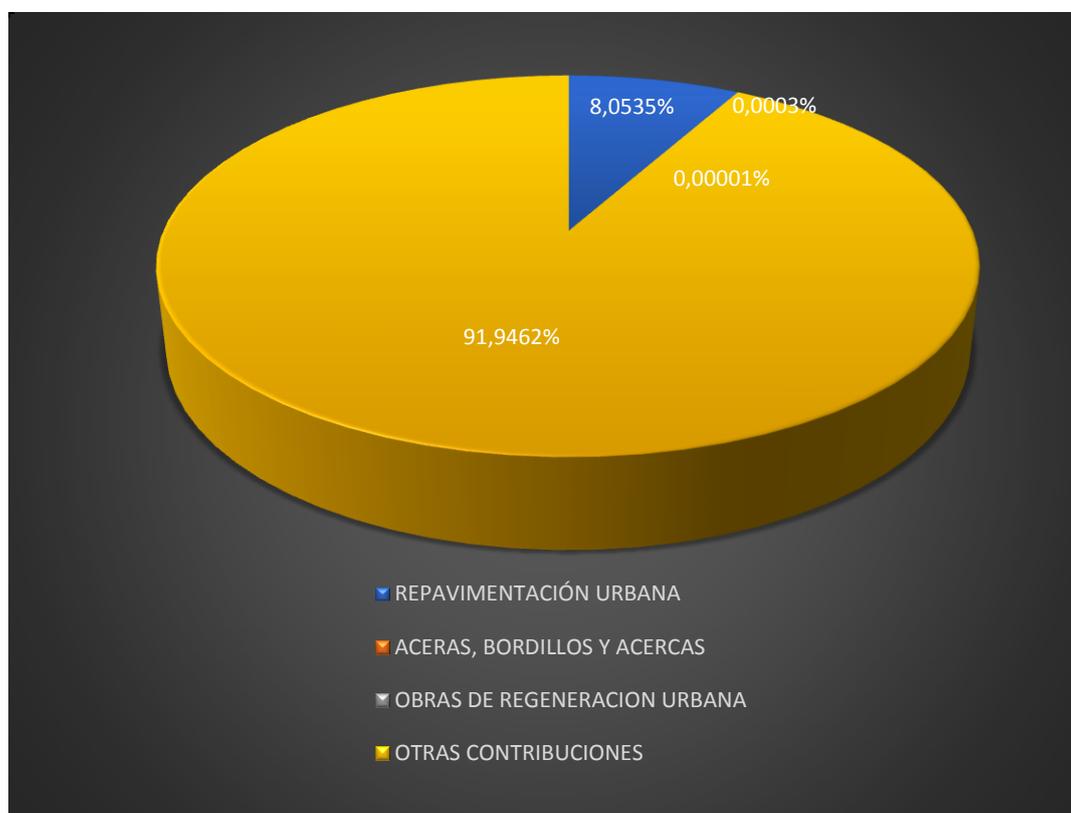
A continuación se indica lo recaudado por el Distrito Metropolitano de Quito durante el año 2012:

CUADRO No. 4
Contribución Especial de Mejoras Recaudadas
Distrito Metropolitano de Quito
Año 2012

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS	EMITIDO	DEVENGADO	% DE	POR COBRAR
	CODIFICADO	O COBRADO	RECAUDACIÓN	
REPAVIMENTACIÓN URBANA	3'201.836,70	1'600.168,36	8,0535%	1'601.668,34
ACERAS, BORDILLOS Y ACERCAS	1,50	1,50	0,00001%	0,00
OBRAS DE REGENERACIÓN URBANA	58,40	58,40	0,0003%	0,00
OTRAS CONTRIBUCIONES	30'965.641,34	18'268.899,90	91,9462%	12'696.741,44
	TOTAL	19'869.128,16	100%	14'298.409,78

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

GRÁFICO No. 4
Contribución Especial de Mejoras Recaudadas



Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

El Municipio del Cantón Rumiñahui regula mediante Ordenanza Municipal No. 001-2012 el cobro de las contribuciones especiales de mejoras por obra pública realizada en este territorio, siendo una de las excepciones principales el desarrollo de proyectos de servicios básicos con la participación pecuniariamente o en mano de obra de al menos el 50% del valor de la obra, cuyos propietarios no tendrán que cancelar este tipo de tributos. El cobro de estas contribuciones invertidas por servicios básicos se deberá aplicar el subsidio cruzado entre los sectores de mayor y menor ingreso.

La base de este tributo será el valor de la obra prorrateado entre los beneficiarios, las formas de pago y rebajas serán en las mismas condiciones estipuladas en la ley Orgánica de Régimen Municipal.

Para el cobro de este tributo el Municipio del Cantón Rumiñahui aplicará la tabla presentada a continuación y se observará de acuerdo al costo y al tiempo. Si la obra pública tuviese financiamiento proveniente de un empréstito el plazo será el estipulado en el convenio.

CUADRO No. 5

Cuadro de Cobro de las Contribuciones Especiales de Mejoras

Municipio de Rumiñahui

Año 2012

VALOR TOTAL DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS	TIEMPO DE PAGO
Hasta 10,00 dólares	Un cuota anual
De más de 10,00 a 30,00 dólares	Dos años
De más de 30,00 a 120,00 dólares	Tres años
De más de 120,00 a 360,00 dólares	Cinco años
De más de 360,00 a 700,00 dólares	Seis años
De más de 700,00 en adelante	Diez años

Fuente: Municipio de Rumiñahui

Elaboración: Municipio de Rumiñahui

En las obras de cercas y cerramientos el costo total se les imputará a los propietarios con frente a la vía más un recargo del 30% del valor de la obra.

La aplicación de esta normativa en este cantón estará a cargo de la Comisión Técnica de Contribuciones Especiales de Mejoras como lo menciona el artículo 27 del mencionado cuerpo jurídico.

El Municipio del Cantón Rumiñahui ha puesto un límite del tributo que no podrá exceder del 50% del valor mayor del inmueble entre la época anterior a la obra y la determinación del débito tributario emitido por la Dirección de Avalúos u Catastros.

Para el Municipio de Rumiñahui en el año 2012 se recaudaron contribuciones especiales de mejoras por las siguientes obras:

- a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase.
- b) Aceras, bordillos y cercas.
- c) Obras de alcantarillado y canalización.
- d) Construcción y ampliación de obras sistemas de agua.
- e) Otras contribuciones.

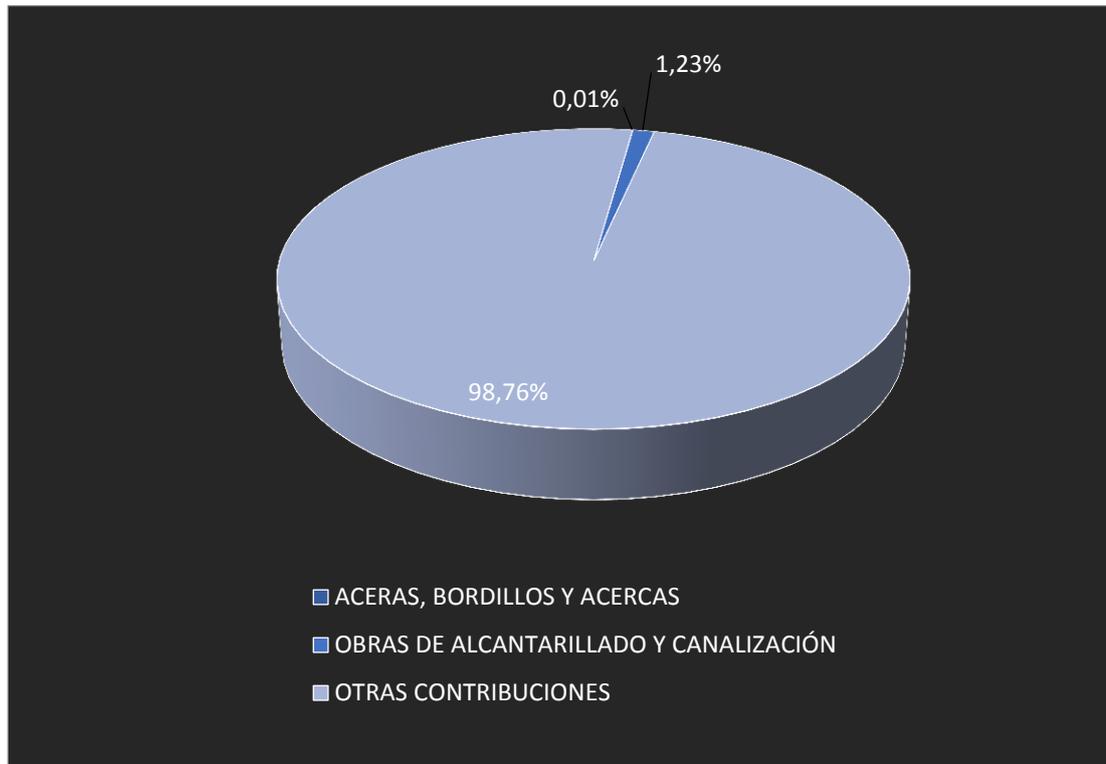
CUADRO No. 6
Contribución Especial de Mejoras Recaudadas
Municipio de Rumiñahui
Año 2012

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS	EMITIDO	DEVENGADO	% DE	POR
	INICIAL	O COBRADO	RECAUDACIÓN	COBRAR
APERTURA, PAVIMENTACIÓN, ENSANCHE Y CONSTRUCCIÓN DE VÍAS DE TODA CLASE	39.000,00	0,00	0,00%	39.000,00
ACERAS, BORDILLOS Y ACERCAS	32.000,00	38,91	0,01%	31.961,09
OBRAS DE ALCANTARILLADO Y CANALIZACIÓN	145.000,00	4.847,17	1,23%	140.152,83
CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE OBRAS SISTEMA DE AGUA	500,00	0,00	0,00%	500,00
OTRAS CONTRIBUCIONES	645.000,00	389.112,41	98,76%	255.887,59
	TOTAL	393.998,49	100%	467.501,51

Fuente: Municipio de Rumiñahui
 Elaboración propia

GRÁFICO No. 5

Contribución Especial de Mejoras Recaudadas



Fuente: Municipio de Rumiñahui
Elaboración propia

2.2 Ingresos no tributarios

2.2.1 Ventas de bienes y servicios

El presupuesto de los Gobiernos del Distrito Metropolitano de Quito y del Municipio del Cantón Rumiñahui también está compuesto por la venta de bienes y servicios que han generado estas entidades públicas.

En el Distrito Metropolitano de Quito se han generado diversos tipos de ventas de productos y materiales, tales como: de oficina, didáctica y publicaciones, insumos médicos, entre otros, así como, la venta de productos no industriales, servicios de correos cuyos ingresos son los que provienen de la tasa por cobro de transporte de paquetes y correspondencia, cobro de pasajes y fletes internos de pasajeros y carga, servicios técnicos especializados de las actividades institucionales y los ingresos provenientes del cobro de desechos y residuos que genera la actividad industrial. A continuación se detalla la recaudación:

CUADRO No. 7
Ventas de Bienes y Servicios
Distrito Metropolitano de Quito
Año 2012

VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
DE VENTAS DE PRODUCTOS Y MATERIALES	300.798,39	170.515,46	471.313,85	458.287,67	13.026,18
VENTAS NO INDUSTRIALES	19.617,27	203.051,42	222.668,69	222.668,69	0,00
DE DESECHOS Y RESIDUOS INDUSTRIALES	6.539,09	0,00	6.539,09	0,00	6.539,09

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

En el Municipio del Cantón Rumiñahui, existen ingresos por venta de productos y materiales industriales, como la venta de medidores, materiales y accesorios en la instalación de agua potable para la comunidad, ventas no industriales, suministros de agua potable, convenios de dotación de agua, rotura de calles, excavación, relleno, re empedrado, mano de obra plomeros, re adoquinado, entubado, mantenimiento de alcantarillado, entre los principales. Como se puede evidenciar en el cuadro continuo que se ha cobrado más de lo asignado en el presupuesto de la institución investigada.

CUADRO No. 8
Ventas de Bienes y Servicios
Municipio de Rumiñahui
Año 2012

VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
DE VENTAS DE PRODUCTOS Y MATERIALES	37.000,00	0,00	37.000,00	60.690,67	(23.690,67)
VENTAS NO INDUSTRIALES	2'973.430,00	(5.400,00)	2'968.030,00	3'212.699,72	(244.669,72)
DE DESECHOS Y RESIDUOS INDUSTRIALES	500,00	0,00	500,00	4.568,65	(4.068,65)

Fuente: Municipio de Rumiñahui
 Elaboración propia

2.2.2 Rentas de inversiones y multas

Son ingresos generados por inversiones financieras intereses por mora y multas generadas por el incumplimiento de obligaciones generadas por los usuarios de los gobiernos locales investigados.

En el Distrito Metropolitano de Quito se considera como rentas de inversiones: las acciones y participaciones en las empresas públicas metropolitanas, dividendos de sociedades en empresas privadas, los intereses generados por actividades financieras y coactivas; renta por arrendamientos de inmuebles: terrenos, edificios, locales, bóvedas y espacios para rótulos; intereses concebidos por ordenanzas municipales; las multas por infracción a las ordenanzas municipales a los comerciantes, constructores, agua potable y alcantarillado; y, las multas por incumplimientos de contratos. A continuación, se ilustra lo recaudado por este gobierno subnacional.

CUADRO No. 9
Rentas de Inversiones y Multas
Distrito Metropolitano de Quito
Año 2012

RENDA DE INVERSIONES Y MULTAS	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
RENDA DE INVERSIONES	561.035,39	2.132.133,46	2'693.168,85	2'137.303,81	555.865,04
RENDA POR ARRENDAMIENTOS DE BIENES	779.489,25	18.440,00	797.929,25	349.257,39	448.671,86
INTERÉS POR MORA	406.120,37	765.294,95	1'171.415,32	1'171.415,32	0,00
MULTAS POR ORDENANZAS MUNICIPALES	7'594.240,07	395.337,11	7'989.577,18	7'733.884,95	255.692,23

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

En el Municipio del Cantón Rumiñahui las rentas de inversiones no tienen dividendos de sociedades en las empresas privadas, y se recaudan todos los rubros mencionados en el párrafo anterior conforme se detalla a continuación.

CUADRO No. 10
Rentas de Inversiones y Multas
Municipio de Rumiñahui
Año 2012

RENDA DE INVERSIONES Y MULTAS	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
RENDA DE INVERSIONES	819.700,00	(12.500,00)	807.200,00	928.017,23	(120.817,23)
RENDA ARRENDAMIENTOS DE BIENES	93.100,00	(4.000,00)	89.100,00	100.960,47	(11.860,47)
INTERÉS POR MORA	450.000,00	0,00	450.000,00	523.138,94	(73.138,94)
MULTAS POR ORDENANZAS MUNICIPALES	206.100,00	(8.500,00)	197.600,00	207.116,72	(9.516,72)

Fuente: Municipio de Rumiñahui
 Elaboración propia

Como se puede evidenciar en estos ingresos se ha recaudado en una parte mayor a lo presupuesto y generado en forma inicial por este gobierno municipal.

2.2.3 Transferencias y aportaciones

Los ingresos por este rubro comprenden los fondos internos como externos a la entidad municipal recibidos mediante transferencias y aportaciones para cubrir gastos corrientes.

En los gobiernos locales objeto de estudio se han recibido transferencias de los aportes de las entidades descentralizadas y autónomas tales como las empresas públicas y se han generado otros ingresos como la ejecución de garantías por el incumplimiento de los contratos. Cabe mencionar que el Municipio del Cantón de Rumiñahui recibió ingresos de organismos del sector público que efectúan la recaudación. Se detalla a continuación lo recaudado por este gobierno municipal.

CUADRO No. 11
Transferencias y Aportes
Municipio de Rumiñahui
Año 2012

TRANSFERENCIAS Y DONACIONES	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
TRANSFERENCIAS CORRIENTES SECTOR PÚBLICO	2'639.079,90	0,00	2'639.079,90	2'676.079,90	(37.000,00)
APOORTE Y PARTICIPACIONES DEL SECTOR PÚBLICO	25.000,00	0,00	25.000,00	26.012,68	(1.012,68)
OTROS INGRESOS POR TRANSFERENCIAS Y APORTES	10.000,00	91.682,00	101.682,00	84.142,32	17.539,68

Fuente: Municipio de Rumiñahui
Elaboración propia

Además, en el Distrito Metropolitano de Quito se ha recibido ingresos por siniestros ocurridos en la propiedad pública, indemnizaciones y valores no

reclamados, comisiones generadas por participación en actividades productivas y que recibe comisiones y diversos ingresos por este concepto. A continuación, se detalla lo recaudado.

CUADRO No. 12
Transferencias y Aportes
Distrito Metropolitano de Quito
Año 2012

TRANSFERENCIAS Y DONACIONES	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
TRANSFERENCIAS CORRIENTES SECTOR PÚBLICO	0,00	948.276,37	948.276,37	948.276,37	0,00
OTROS INGRESOS POR TRANSFERENCIAS	6'989.632,66	1'498.665,83	8'488.298,49	5'273.436,57	3'214.861,92

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

2.2.4 Ingresos por ventas de activos

Estos ingresos que generan los gobiernos locales objeto de estudio son aquellos que se originan por la venta de activos propios de las instituciones

CUADRO No. 13
Ingresos de Venta de Activos
Distrito Metropolitano de Quito
AÑO 2012

INGRESO VENTA DE ACTIVOS	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS					
VENTA DE MOBILIARIO	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	1.000,00
VENTA DE TERRENOS	20.000,00	0,00	20.000,00	80.203,60	(60.203,60)

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

CUADRO No. 14
Ingresos de Venta de Activos
Municipio de Rumiñahui
Año 2012

INGRESO VENTA DE ACTIVOS	EMITIDO			DEVENGADO	POR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO	O COBRADO	COBRAR
VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS					
VENTA DE VEHÍCULOS	2'058.232,94	0,00	2'058.232,94	2,97	2'058.229,97
VENTA DE TERRENOS	5'686.607,81	0,00	5'686.607,81	429.415,07	5'257.192,74
VENTA DE LOCALES	12.737,82	0,00	12.737,82	3.249,02	9.488,80

Fuente: Municipio de Rumiñahui
 Elaboración propia

2.2.5 Ingresos varios

En este tipo de ingreso figuran los que no se encuentran en los anteriores grupos es así como tenemos la recuperación de préstamos de otros Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como también los anticipos y préstamos a los funcionarios, empleados y trabajadores que son descontados de sus remuneraciones, y las más importantes que son las transferencias y donaciones de capital e inversión de entidades públicas como el gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados y empresas públicas, saldos de dinero originados por autogestión, saldos en cuenta corriente que provienen de los ingresos que financian el presupuesto, cuentas pendientes de cobros a terceros y recuperación de anticipos por obras de construcción que no se han devengado en ejercicios fiscales que fueron concedidos.

A continuación se detallarán los ingresos obtenidos por estos conceptos:

CUADRO No. 15
Ingresos Varios
Distrito Metropolitano de Quito
AÑO 2012

INGRESOS VARIOS	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
RECUPERACIÓN DE PRÉSTAMOS					
SECTOR PRIVADO	0,00	170,00	170,00	170,00	0,00
SERVIDORES PÚBLICOS	0,00	79.993,00	79.993,00	2.382,48	77.610,52
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL E INVERSIÓN SECTOR PÚBLICO					
GOBIERNO CENTRAL	316'637.654,90	20'849.301,23	337'486.956,13	316'327.350,96	21'159.605,17
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y AUTÓNOMAS	0,00	3'304.841,47	3'304.841,47	3'301.842,05	2.999,42
EMPRESAS PÚBLICAS	0,00	5'062.168,38	5'062.168,38	3'339.685,52	1'722.482,86
ENTIDADES DEL GOBIERNO SECCIONAL	0,00	1'763.817,55	(1'763.817,55)	0,00	0,00
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL E INVERSIÓN SECTOR PÚBLICO					
ENTIDADES FINANCIERAS PÚBLICAS	0,00	1'156.750,76	1'156.750,76	1'054.919,74	101.831,02
CUENTAS FONDOS ESPECIALES	0,00	5'016.000,00	5'016.000,00	5'016.000,00	0,00
DONACIONES DE CAPITAL DEL SECTOR PRIVADO INTERNO					
DEL SECTOR PRIVADO	0,00	1'284.158,19	1'284.158,19	1'089.518,35	194.639,84
DONACIONES DE CAPITAL EXTERNO					
DEL SECTOR PRIVADO	0,00	2'232.914,00	2'232.914,00	3.517,45	2'229.396,55
DE GOBIERNO Y ORGANISMOS GUBERNAMENTALES	0,00	930.480,40	930.480,40	636.384,01	294.096,39
DEL SECTOR PRIVADO FINANCIERO	0,00	36.948,40	36.948,40	36.948,00	0,40

DEL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO		0,00	502.456,83	502.456,83	328.149,81	174.307,02
SALDOS DISPONIBLES						
FINDOS AUTOGESTIÓN		50'667.104,57	1'549.007,07	52'216.111,64	43'076.817,10	9'139.294,54
OTROS SALDOS		0,00	3.491,55	3.491,55	0,00	3.491,55
CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR						
CUENTAS COBRAR	POR	41'000.000,00	15'344.327,37	25'655.672,63	21'490.459,93	4'165.212,70

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
Elaboración propia

CUADRO No.16
Ingresos Varios
Municipio de Rumiñahui
Año 2012

INGRESOS VARIOS	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR	
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO			
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL E INVERSIÓN SECTOR PÚBLICO						
GOBIERNO CENTRAL	6'216.853,10	398.224,97	6'615.078,07	6'748.006,67	(132.928,60)	
ENTIDADES FINANCIERAS PÚBLICAS	8.934,00	200.000,00	208.934,00	181.448,37	27.485,63	
DONACIONES DE CAPITAL DEL SECTOR PRIVADO INTERNO						
DONACIONES DE ORGANISMOS GUBERNAMENTALES	0,00	93.599,00	93.599,00	93.599,00	0,00	
SALDOS DISPONIBLES						
SALDO BANCOS	CAJA	10'000.000,00	629.156,17	10'629.156,17	0,00	10'629.156,17
CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR						
CUENTAS COBRAR	POR	1'200.000,00	1'018.727,17	2'218.727,17	2'239.885,25	(21.158,08)

Fuente: Municipio de Rumiñahui
Elaboración propia

Según el artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que obra en correspondencia con el artículo 271 de la Constitución de la República del Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán del 21% de los ingresos permanentes (se mantienen durante un período de tiempo y son predecibles como: IVA, ICE, Impuesto a la

Renta, a la salida de divisas, tasas aduaneras, entre otros) y del 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general (ingresos no predecibles en el tiempo como: ingresos petroleros, la venta de activos, los desembolsos de créditos, entre otros). El mismo artículo del COOTAD, expresa que del monto total a transferir los municipios y distritos metropolitanos son partícipes del 67%.

Como se puede evidenciar el aporte principal del presupuesto municipal que genera este grupo es la asignación que realiza el Gobierno Nacional de acuerdo al Presupuesto General del Estado, siendo el Distrito Metropolitano de Quito quien recibe el monto señalado en el cuadro anterior por ser la segunda ciudad con mayor número de pobladores y necesidades básicas del país.

2.3 Ingresos por empréstitos

Estos ingresos son fuente adicional al presupuesto municipal y son obtenidos a través de préstamos provenientes del sector público financiero y no financiero, A continuación, se enunciarán los valores de cada uno de los gobiernos locales investigados:

CUADRO No. 17
Ingresos de Financiamiento
Distrito Metropolitano de Quito
AÑO 2012

INGRESOS POR FINANCIAMIENTO	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
FINANCIAMIENTO PÚBLICO INTERNO					
DEL SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	107'449.652,00	56'157.418,86	51'292.233,14	51'292.233,14	0,00
FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO					
ORGANISMOS MULTILATERALES	0,00	35'594.655,15	35'594.655,15	28'388.046,60	7'206.608,55

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
Elaboración propia

CUADRO No. 18
Ingresos de Financiamiento
Municipio de Rumiñahui
Año 2012

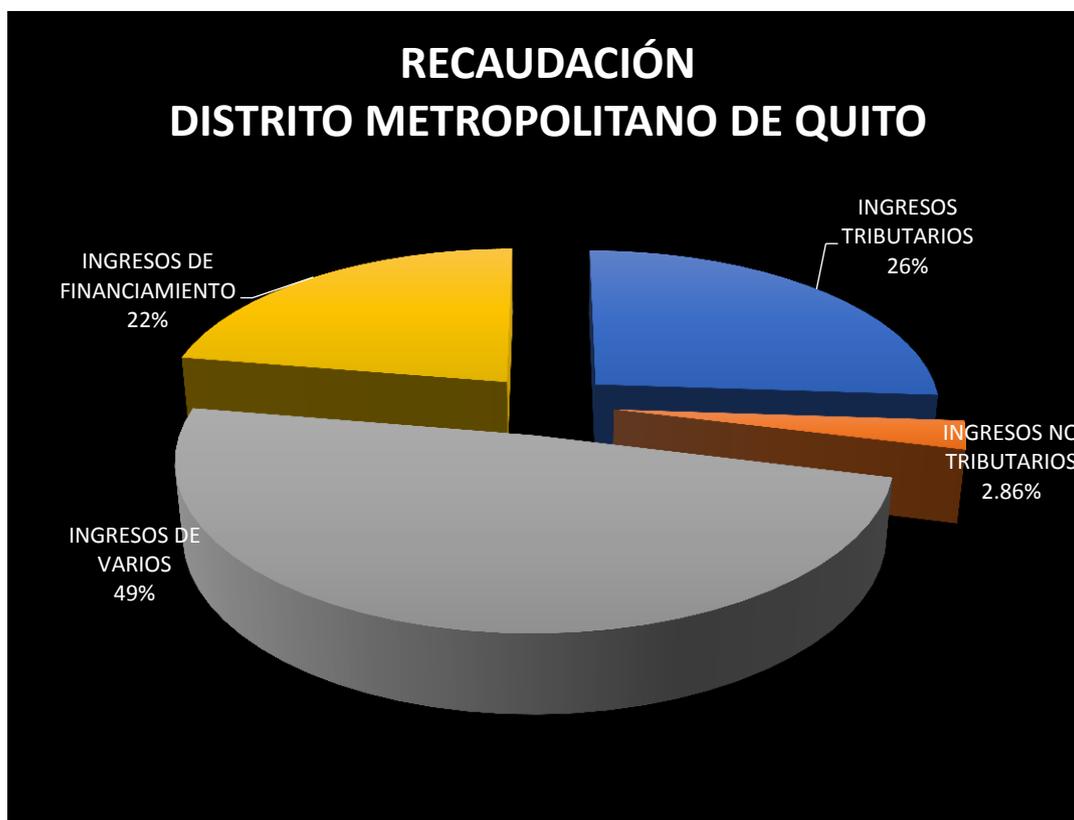
INGRESOS POR FINANCIAMIENTO	EMITIDO			DEVENGADO O COBRADO	POR COBRAR
	INICIAL	REFORMA	CODIFICADO		
FINANCIAMIENTO PÚBLICO INTERNO					
DEL SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	1'508.934,00	(1'200.000,00)	308.934,00	272.172,56	36.761,44

Fuente: Municipio de Rumiñahui
 Elaboración propia

2.4 Peso de los ingresos tributarios en relación con el resto de fuentes de financiación.

Después de la revisión precedente, en esta parte se procede a realizar un enfoque general de los ingresos tributarios en el que constan los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras ante el presupuesto general del Distrito Metropolitano de Quito. En el gráfico siguiente se observa que por recaudación correspondiente al año 2012 de los ingresos tributarios se tiene un monto de 168'153.539,11 dólares que representa el 26,07% de los ingresos municipales totales. Con referencia a los otros ingresos que son los no tributarios cuyo monto es de 18'200.952,33 dólares alcanza el 2,82%; ingresos de varios que asciende a 314'446.009,26 dólares que representa el 48,75%; y, los ingresos de financiamiento por 144'247.556,77 dólares con un aporte del 22,36% del presupuesto general del Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito.

GRÁFICO No. 6
Ingresos del Presupuesto General Municipal
Año 2012



Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

CUADRO No. 19
Ingresos por rubros generales del Presupuesto Municipal
Año 2012

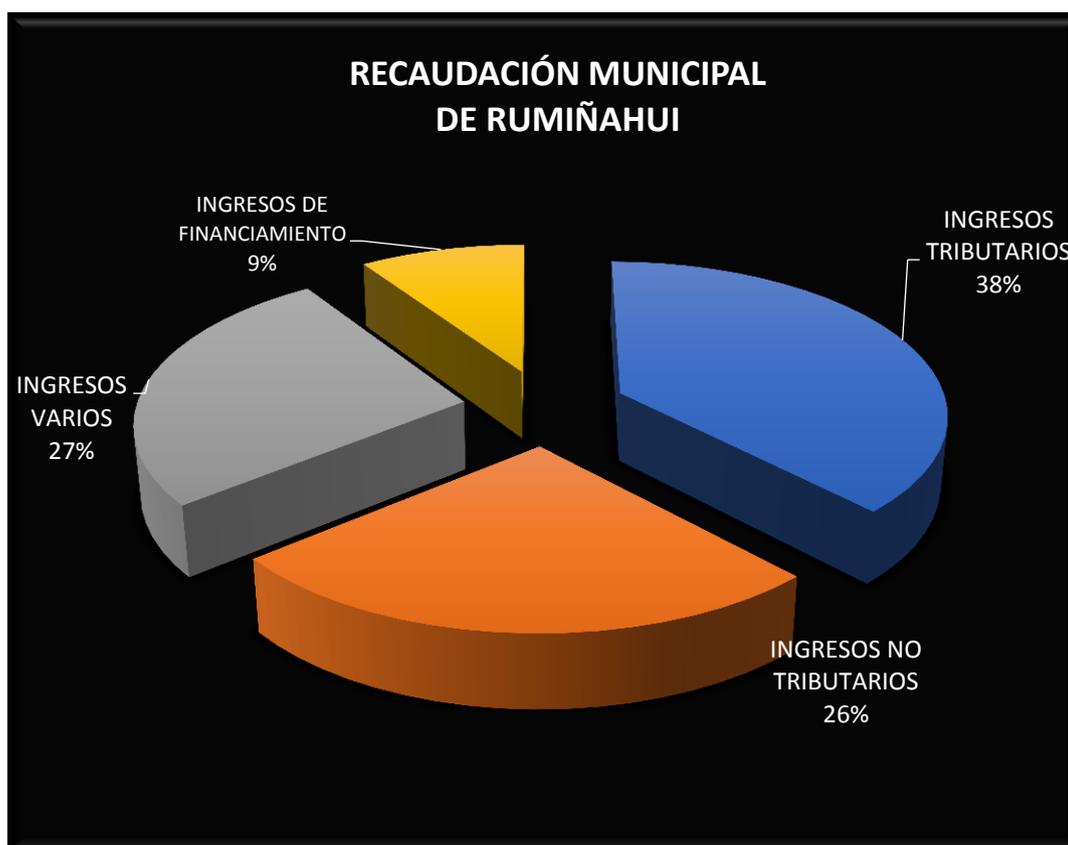
ITEM PRESUPUESTARIO	VALOR
INGRESOS TRIBUTARIOS	168'153.539,11
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	18'200.952,33
INGRESOS VARIOS	314'446.009,26
INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	144'247.556,77
TOTAL PRESUPUESTO	645'048.057,47

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

En el caso del Municipio del Cantón Rumiñahui, del presupuesto general municipal se desprende que los ingresos tributarios son los que representan la mayor parte de ingresos del presupuesto con un 38% con un valor de 10'141.197,99 dólares. En segundo lugar ubicamos a los aportes que realiza el Gobierno Central con un 27% cuyo valor es de 7'103.257,64 dólares; los ingresos no tributarios que representan un total del 26% con un valor de 6'992.211,17 dólares; y, por ingresos de financiamiento un valor de 2'512.057,81 que representan el 9%, siendo estos los que integran el presupuesto municipal.

En consecuencia, la recaudación mayoritaria del presupuesto municipal de este cantón pertenece a los impuestos, tasas y contribuciones de mejoras, que son utilizados para la inversión social de la localidad.

GRÁFICO No. 7
Ingresos del Presupuesto General Municipal
Año 2012



Fuente: Municipio de Rumiñahui
Elaboración propia

CUADRO No. 20
Ingresos por rubros generales del Presupuesto Municipal
Año 2012

ITEM PRESUPUESTARIO	VALOR
INGRESOS TRIBUTARIOS	10'141.197,99
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	6'992.211,17
INGRESOS APORTE GOBIERNO CENTRAL	7'103.257,64
INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	2'512.057,81
TOTAL PRESUPUESTO	26'748.724,61

Fuente: Municipio de Rumiñahui
 Elaboración propia

Capítulo Tres

CORRELACIÓN ENTRE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y EL GASTO PÚBLICO POR SERVICIOS Y OBRA PÚBLICA EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI, POR EL AÑO 2012

3.1 El gasto público en los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Casos Distrito Metropolitano de Quito y Municipio de Rumiñahui

Como punto de partida en este capítulo procedemos con la definición de gasto público. Al respecto, se sostiene que es “El gasto realizado por el sector público en un período determinado. Incluye todo el gasto fiscal, más todos los gastos de las empresas fiscales y semifiscales con administración autónoma del Gobierno Central.

El gasto público se destina a consumo público y a bienes de capital, inversión pública”.¹⁷ En esta misma línea, se indica que el gasto público, especialmente en sus componentes sociales, representa una de las modalidades a través de las cuales cualquier Estado responsable aspira incidir en mejorar la distribución social y la calidad de vida de la población.¹⁸

En una definición más genérica, se señala que gasto público involucra dos grandes especies de gastos: por un lado las erogaciones públicas, que comprende todos aquellos gastos públicos derivados de los servicios públicos y del pago de la deuda pública; y, por otro, las inversiones patrimoniales, que comprende los gastos relacionados con la adquisición de bienes de uso o producción y con las obras y servicios públicos.¹⁹

Según las reglas propias de las finanzas públicas se informa dos clases de gastos: gastos permanentes y gastos no permanentes. Los gastos son la contraparte de los ingresos que conforman el presupuesto del Estado y, en su caso, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La referencia en esta parte del trabajo se circunscribe al Distrito Metropolitano de Quito y al Cantón Rumiñahui por el año 2012.

¹⁷ <http://skfinanzaspublicas.blogspot.com/2008/03/gasto-publico-gasto-corriente-gasto-de.html>

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Héctor B. Villegas, *Manual de Finanzas Públicas*, (Buenos Aires: Depalma, 2000), 125-126, citado por Eddy De la Guerra, *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas*, (Quito: CEP/UASB, 2013), 47.

Los gastos públicos en la República del Ecuador se encuentran consignados en el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público, que para esta investigación corresponden a lo establecido por el año 2012.²⁰

Respecto de los gastos corrientes, estos consisten en gastos incurridos en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales y administrativas, y el aporte fiscal sin contraprestación. Incluye los gastos de personal; prestación de seguridad social; bienes y servicios de consumo; gastos financieros; otros gastos; y, transferencias corrientes.

Sobre los gastos de inversión, son aquellos destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendidos en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra. Están conformados por gastos en personal, bienes y servicios destinados a la inversión, obras públicas y transferencias de inversión.

Finalmente, los gastos de que son destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo; incluye las asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos valores negociados en el mercado financiero.²¹

En el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito como en el gobierno Municipal del Cantón Rumiñahui los gastos están desagregados de la siguiente manera:

En cuanto a gastos corrientes:

- a) Los rubros de los gastos de personal (sueldos, horas extras, bonificaciones, beneficios sociales, aportes patronales y otros rubros que benefician el desempeño al personal de la Institución).
- b) Gastos de bienes y servicios de consumo (servicios básicos, impresiones, difusión, vigilancia, capacitación, fiscalizaciones estudios y diseños de proyectos, mantenimientos, materiales, útiles de oficinas y otros relacionados para el desempeño de las actividades municipales).
- c) Gastos de intereses de la deuda pública (sector público financiero y a organismos multilaterales sean externos e internos)

²⁰ Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos Sector Público, año 2012, Ministerio de Finanzas y Cédulas Presupuestarias del Distrito Metropolitano de Quito y del Cantón Rumiñahui, año 2012.

²¹ *Ibíd.*

d) Gastos financieros (hechos originados en actividades operacionales). Se aclara en este punto que solo en el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito se cuenta con transferencias corrientes (subvenciones sin contraprestación otorgadas para fines operativos a entidades descentralizadas y autónomas, de Estado y otras instituciones).

Respecto de los gastos de inversión constan los siguientes:

- a) Gastos de personal (remuneraciones y bonificaciones complementarias del personal que labora para estos proyectos).
- b) Gastos de bienes y servicios para la inversión (bienes y servicios que se adquieren para complementar y ejecutar los programas y proyectos planificados).
- c) Gastos de obras públicas (gastos para las construcciones de beneficio comunitario con terceras personas tales como alcantarillado, urbanización y de embellecimiento, obras públicas de transporte y vías, construcciones y edificaciones, redes eléctricas y telecomunicaciones entre otras).
- d) Otros gastos de inversión (impuestos, tasas, seguros, comisiones y otros relacionados por actividades operacionales del Estado). Adicionalmente, el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito utiliza las transferencias y donaciones para la inversión (subvenciones sin contraprestación con destino a proyectos y programas de inversión con diferentes instituciones del Estado, entidades Descentralizadas, Empresas Públicas, entidades financieras y privadas, así como a organismos externos).

En cuanto a los otros gastos se detalla:

- a) Inversiones financieras (inversiones en el mercado financiero y otorgamiento de préstamos de corto mediano y largo plazo).
- b) Amortización de la deuda pública (asignaciones destinadas a la amortización de obligaciones por la colocación de títulos y valores por entidades del sector público y préstamos internos y externos). Adicionalmente a estos rubros indicados anteriormente el Distrito Metropolitano de Quito tiene obligaciones pendientes de años anteriores por concepto de IVA y por otros gastos.

3.2 Correlación de los ingresos tributarios municipales con el gasto generado por la prestación de servicios públicos y la ejecución de obra pública del Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito por el año 2012

3.2.1 Ingresos tributarios

Los ingresos corrientes del Distrito Metropolitano de Quito provienen, entre otras fuentes, de la recaudación tributaria.

Sobre este componente, de acuerdo con la cédula presupuestaria de ingreso a diciembre de 2012²², se destaca la recaudación impositiva identificada con el rubro *impuestos*, cuyo presupuesto codificado al año 2012 fue de 134.227.179,63 dólares ingresando a las arcas municipales 130.842.878,37 dólares, recaudando el 97,48% del total de emisión.

Los impuestos de mayor recaudación fueron: prediales 38.269.244,25 dólares; patente 29.124.074,12 dólares; alcabalas 18.608.891,00 dólares; vehículos motorizados de transporte terrestre 6.634.268,63 dólares; a los espectáculos públicos 3.868.533,18 dólares; a los activos totales 17.471.624,62 dólares; a la utilidad en la transferencia de predios urbanos 16.828.280,95 dólares; y, otros impuestos dólares.

El segundo rubro importante de los ingresos corrientes de orden tributario corresponde a *las tasas*, reflejando un presupuesto codificado de 22.388.044,97 dólares, recaudándose un valor de 17.441.532,58 dólares, que representa un porcentaje del 77.91%. La tasa que más se recaudó en el año 2012 fue la generada por el servicio de registro de la propiedad por un valor de 13.803.340,48 dólares, seguida por el rubro identificado como varias tasas por 2.663.552,15 dólares, señalándose las de aprobación de planos e inspección, control de alimentos, habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales, servicios administrativos, servicios de aseo, servicios de mercado, servicios de cementerio, así como 733.826,67 dólares por ocupación de lugares públicos. Los montos de estas tasas corresponden a las generadas por efectos de la prestación de servicios públicos a cargo del sistema central del Distrito Metropolitano de Quito quedando excluidas las que devienen por servicios provistos por las empresas metropolitanas.

Finalmente, tenemos *las contribuciones especiales de mejoras* generadas por las obras de infraestructura del año 2011 y de años pasados que empiezan a recuperarse a partir del año 2012 a cargo del gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, que excluye las generadas por las empresas metropolitanas, con una emisión

²² Cédula Presupuestaria de Diciembre de 2012, Distrito Metropolitano de Quito.

de títulos de crédito por un monto de 3.201.836,70 dólares que corresponde a repavimentación urbana; y, otras contribuciones especiales de mejoras con una emisión de títulos de crédito por un valor de 30.965.701,24 dólares referidas a obras como puentes peatonales, canchas deportivas, accesos a barrios, casas comunales, paseos (bulevares), mejoramiento de terminales terrestres (Quitumbe y Carcelén), vías ciclo paseo, entre otras. La recaudación por este concepto es de 19.869.128,16 dólares correspondiente al 58,15%.

En resumen y en base a lo expuesto anteriormente, el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito durante el año 2012 ha recaudado por *impuestos* que le son propios un valor de 130.842.878,37 dólares, por *tasas* un monto de 17.441.532,58 dólares y por *contribuciones especiales de mejoras* un valor de 19.869.128,16 dólares, generando un ingreso corriente por estos rubros de 168.153.539,11 dólares.

3.2.2 Gastos por servicios públicos y obra pública

Para empezar, aclaramos que los gastos de inversión por servicios públicos y las obras de infraestructura presentadas en esta investigación las ejecuta directamente el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito como ente central. Cabe mencionar que existen otros gastos de inversión (servicios públicos y obras) para el bienestar de la comunidad de la ciudad de Quito cuya ejecución está a cargo de las Empresas Públicas Metropolitanas.

Entre los gastos de servicio público y obras públicas del gobierno del Distrito Metropolitano de Quito tenemos:

- a) Para la generación de los servicios públicos del año 2012 el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito ha procedido con diversos gastos de inversión que constan en la cédula presupuestaria consolidada del año 2012 como son gastos de personal con un monto de 11.357.142,38 dólares y gastos de bienes y servicios de consumo por un valor de 6.084.390,21 dólares. Gastos que son cubiertos en el 93,37% con la recaudación de las correspondientes tasas.²³

Cabe señalar que para el cumplimiento total de los servicios públicos el gobierno Distrital Metropolitano ha tenido que autofinanciarse el 6,63% con otros tipos de ingresos, por lo que sus gastos se reflejan en los gastos corrientes de personal por un monto de 710.182,43 dólares y gastos de bienes

²³ Distributivo de partidas para generar gastos de tasas diversas. Dirección de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito, año 2012.

de servicios y consumos por un valor de 529.185,98 dólares. Estos gastos corrientes corresponden al personal de nombramiento que labora para la prestación de los servicios públicos, así como también para la adquisición de bienes y prestación de consumo que son utilizados en la generación de estos tipos de servicios en las diferentes Administraciones Zonales que tiene a su cargo el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito.

- b) Los gastos de obras públicas que generan el cobro de las contribuciones especiales de mejoras las realiza directamente el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito mediante procesos de contratación pública a través del Sistema Nacional de Contratación Pública cuyos costos totales de la obra de infraestructura son absorbidos directamente por los contratistas para la ejecución de las obras.

Los únicos gastos que ha generado el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito por este rubro son las fiscalizaciones e inspecciones de obras públicas por un monto de 1.775.263,82 dólares, mismos que se ubican en los gastos de inversión y son autofinanciados por los impuestos municipales.

- c) En los gastos de inversión por obra pública se encuentran registradas todas las obras que el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito ha realizado para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, los gastos de inversión según el presupuesto codificado de este rubro para el año 2012 fue de 92.196.081,65 dólares devengando un valor de 53.148.311,13 dólares cumpliendo con el 57.65% de la ejecución planificada cuyo detalle se desglosa en las siguientes partidas presupuestarias: 750103 De alcantarillado 9.244,66 dólares, 750104 De urbanización y embellecimiento 38.984.015,98 dólares, 750105 Obras públicas de transporte y vías con 11.293.054,63 dólares, 750107 Construcciones y edificaciones 2.054.754,68 dólares, 750199 Otras obras de infraestructura 112.397,48 dólares, 750401 Líneas redes e instalaciones eléctricas con un valor de 63.935,59 dólares, 750402 Líneas, redes e instalaciones de Telecomunicaciones 167.731,41 dólares y la 750501 Mantenimiento y reparación de obras de infraestructura por 463.176,70 dólares.

La obra de infraestructura mencionada que ha ejecutado el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito se instrumenta de acuerdo con las

disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cuyas competencias con relación a las obras de infraestructura son las de planificar, construir y mantener la viabilidad urbana; y planificar construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos al desarrollo social, cultural y deportivo, ejecutado a través del Sistema Nacional de Contratación Pública con procesos reglados por la ley (LOSNCP) y el reglamento correspondiente, así como por las regulaciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, dado que el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito no cuenta con la maquinaria y personal adecuado para realizar tales obras y además por ser complejas y de gran envergadura requiriéndose por ello la participación de terceros. En estas contrataciones no intervienen los gastos de personal y los bienes y servicios de consumo de inversión, excepto los siguientes rubros de personal que se detalla a continuación:

CUADRO No. 21
Bienes y Servicios de Consumo de las Obras Públicas
Año 2012

PARTIDA	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO DE INVERSIÓN	VALOR
730604	FISCALIZACIÓN E INSPECCIONES TÉCNICAS	440.322,65
730606	HONORARIOS CONTRATOS CIVILES SERVICIOS	1.334.941,17
	TOTAL	1.775.263,82

Fuente: Distrito Metropolitano de Quito
 Elaboración propia

Estos rubros sirven para la contratación del personal que se dedican directamente a la asesoría, inspección y fiscalización de las obras que el gobierno distrital metropolitano contrata para las obras de infraestructura pública.

Los gastos de inversión por obra pública que se menciona en el literal c) del gasto público que ha realizado el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito se financian a través del presupuesto general del distrito, entre los que figuran los impuestos cuyos ingresos para el año 2012 fue de 130.842.878,37 dólares así como también los ingresos recaudados por las

contribuciones especiales de mejoras del mismo año, por un valor de 19.869.128,16 dólares, mismos que se invierte en nuevas obras públicas para el beneficio de la comunidad.

Es así como el balance de la obra pública financiada por impuestos es de 35.054.446,79 dólares y con contribuciones especiales de mejoras de 19.869.128,16 dólares, que corresponde a un total de inversión de 54.923.574,95 dólares por el año 2012.

Siguiendo con este recuento, vale indicar que en el citado año el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito programó realizar 1.420 obras públicas por parte de sus diferentes dependencias como son Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Subsecretaría de Movilidad, Secretaría de Sostenibilidad y Gobernabilidad, y Secretaría de Territorio Habidad y Vivienda, de las cuales 1.361 fueron programadas su terminación de obra civil hasta diciembre de 2012 y las 59 obras restantes hasta la fase previa a la ejecución de la obra.

El detalle por obras terminadas se enuncia a continuación:

GRÁFICO No. 8

Obras Públicas del Distrito Metropolitano de Quito

Año 2012

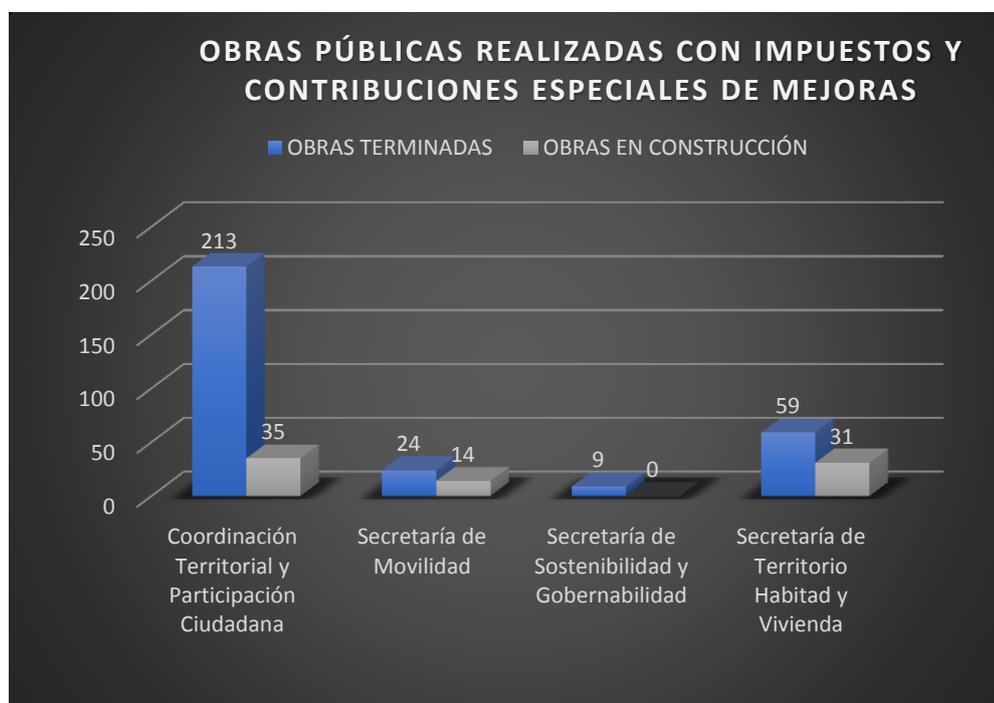


Fuente: Quito Avanza
Elaboración propia

En consecuencia, de las 1.361 obras programadas se ejecutaron 1.092 representando el 80% de obra terminada que corresponde: el 75,92% a la Coordinación Territorial y Participación Ciudadana ejecutadas a través de las Administraciones Zonales (Calderón, Eloy Alfaro, Eugenio Espejo, los Chillos, la Delicia, Manuela Sáenz, Quitumbe y Tumbaco), el 6,50% Subsecretaría de Movilidad, el 2,29% a la Secretaría de Sostenibilidad y 15,29% a la Secretaría Territorial.²⁴

En estas obras se encuentran las ejecutadas con financiamiento a través de impuestos municipales y de contribuciones especiales de mejoras, ya que las restantes obras de infraestructura fueron financiadas con las transferencias que son asignadas por parte del Gobierno Central al Distrito Metropolitano de Quito, así como también con deuda pública a diversos organismos.

GRÁFICO No. 9
Obras Públicas del Distrito Metropolitano de Quito
Año 2012



Fuente: Secretaría General de Planificación
 Elaboración propia

²⁴ Informe Anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública ejercicio 2012 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito Dir. Email: www.quito.gob.ec/lotaip2013/m/INFORME_ANUAL_LOTAIP_2012.

3.3 Análisis de la correlación de los ingresos tributarios municipales con el gasto generado por la prestación de servicios públicos y la ejecución de obra pública del Gobierno Municipal de Rumiñahui por el año 2012

3.3.1 Ingresos tributarios

Los ingresos corrientes en el Gobierno Municipal de Rumiñahui provienen en buena medida de la recaudación tributaria.

De acuerdo con la cédula presupuestaria de ingresos a diciembre de 2012, *los impuestos* municipales representan el rubro de mayor recaudación, teniendo un presupuesto codificado de 6.364.544,00 dólares, cuya ejecución fue de 7.095.563,04 dólares,²⁵ correspondiendo al 111,49% de recaudación. Los impuestos con mayor ingreso al Municipio analizado son los impuestos: prediales urbanos y rústicos por 2.400.088,95 dólares; patente por 1.294.162,38 dólares; alcabalas por 1.062.829,77 dólares; a la utilidad en la transferencia de predios urbanos por 933.969,72 dólares; a los activos totales por 689.324,93 dólares; a los vehículos por 257.005,00 los espectáculos públicos por 232.822,73 dólares; y, otros impuestos por 225.360,46 dólares.

Tomando en cuenta los ingresos municipales otro rubro tributario con importante recaudación corresponde a *las tasas*, reflejando un presupuesto codificado de 2.180.200,00 dólares, recaudándose un valor de 2.651.635,56 dólares, cuyo porcentaje de recaudación es 121,62%.

La tasa que más se recaudó en el año 2012 fue la generada por la recolección de basura con un valor de 450.809,42 dólares, aprobación de planos e inspecciones de construcciones por 241.956,07 dólares, control y vigilancia municipal por 238.028,74 dólares, ocupación de lugares públicos cuyo monto de recaudación es 176.791,55 dólares, servicios de camal por 125.300,00 dólares, conexiones y reconexiones del servicios de agua potable por 110.697,28 dólares, especies valoradas por 95.883,25 dólares, conexiones y reconexiones del servicio de alcantarillado por 88.358,68 dólares, matrículas y pensiones de establecimientos de educación con un valor de 38.830,00 dólares, licencias y permisos de turismo por 10.901,71 dólares, accesos a lugares públicos por 9.000,00 dólares, fiscalización de obras por 2.454,74 dólares, otras tasas por un valor de 1.062.624,12 dólares en las que se encuentran inmersas el registro de inquilinato, servicio administrativos y

²⁵ Cédula Presupuestaria de ingresos consolidado del Gobierno Municipal de Rumiñahui del 2012-01-01 al 2012-12-31

técnicos, mantenimiento vial y catastral, servicios de ploteo, replanteo y ocupación vial, e inspección ambiental.

Como se puede evidenciar, el presupuesto codificado de los impuestos y tasas es diferente al presupuesto devengado debido a que en el año 2011 se han generado cuentas por cobrar por impuestos y tasas no cancelados por los contribuyentes y que han sido objeto de recuperación en el año 2012.

Por último, tenemos *las contribuciones especiales de mejoras* cuya emisión de títulos de crédito fue de 822.000,00 dólares correspondiente al año de estudio con una recaudación de 393.998,49 dólares correspondiente al 47,93%.

Estas contribuciones especiales de mejoras se han originado por varias obras en la ciudad de Sangolquí como canchas deportivas, accesos a barrios, casas comunales, paseos peatonales, entre otras.²⁶

Con lo expuesto, según la Cédula Presupuestaria de Ingresos del año 2012 el gobierno Municipal de Rumiñahui presenta dentro de sus ingresos corrientes el valor de 10.141.197,99 dólares correspondientes a impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

3.3.2 Gastos por servicios públicos y obra pública

El Gobierno Municipal de Rumiñahui por tratarse de un cantón pequeño con aproximadamente 81.140 habitantes para el año 2010,²⁷ cuenta con un presupuesto relativamente bajo, en el cual está incluido los gastos de inversión. Entre ellos tenemos a los servicios públicos y obra pública que se ejecuta mediante los procesos de contratación en el marco del Sistema Nacional de Contratación Pública amparados en la ley de la materia (LOSNC) y su respectivo reglamento, así como de las regulaciones expedidas por el SERCOP.

Los gastos por servicios públicos y obras públicas que ejecuta el gobierno Municipal de Rumiñahui son:

- a) Los servicios públicos que presta el gobierno Municipal de Rumiñahui en el año 2012, ha generado gastos por 3.065.206,44 dólares, quedando cubiertos con la recaudación de las tasas el 94,89% que corresponden a gastos de

²⁶ Cédula Presupuestaria de ingresos consolidado del Gobierno Municipal de Rumiñahui del 2012-01-01 al 2012-12-31.

²⁷ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantón Rumiñahui 2012-2025. www.ruminahui.gob.ec/index.php?option=com...view...792.

inversión ²⁸ y el resto de los gastos que generan los servicios públicos que corresponde al 5,11% se autofinancian con los ingresos del presupuesto general de la municipalidad (entre ellos los impuestos). Estos gastos corrientes se encuentran centralizados en la cédula presupuestaria de gastos del gobierno Municipal de Rumiñahui por un valor de 156.565,88 dólares en los que constan los gastos de personal y bienes y servicios de consumo.

- b) Los gastos de inversión generados por obra pública en el gobierno Municipal de Rumiñahui se encuentran enfocados con base en todas las obras que ha realizado durante el año 2012 con un presupuesto codificado de 15.252.483,29 dólares cuya ejecución fue de 6.687.931,85 dólares cumpliendo con un 43,85% de lo planificado.

La inversión de obra pública se encuentra dividida por once programas que se detalla a continuación: Abastecimiento de agua potable 437.909,58 dólares, Canalización y alcantarillado 300.103,45 dólares, Otros servicios comunales por 2.771.475,53 dólares, Transporte y comunicaciones 2.436.276,21 dólares, Educación y cultura 400.871,96 dólares, Camal Municipal 79.045,07 dólares, Servicios comunales 52.834,18 dólares, Cementerios 26.409,92 dólares, Higiene municipal 17.506,87 dólares.

La inversión que se utiliza para mantenimiento y reparación de obras de infraestructura por 165.499,08 dólares se encuentran en los siguientes programas: Administración 10.000,00, Otros servicios comunales 97.202,77 dólares, Educación y cultura 29.791,80 dólares, Servicios económicos 14.800,00 dólares, Abastecimiento de agua potable 4.200,00 dólares, Servicios sociales 1.267,26 dólares y Transporte y comunicaciones 732,25 dólares.

Como se expresó anteriormente las obras ejecutadas del Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito y del Gobierno Municipal de Rumiñahui, se generan en función del ejercicio de las competencias exclusivas a éstos atribuidas previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

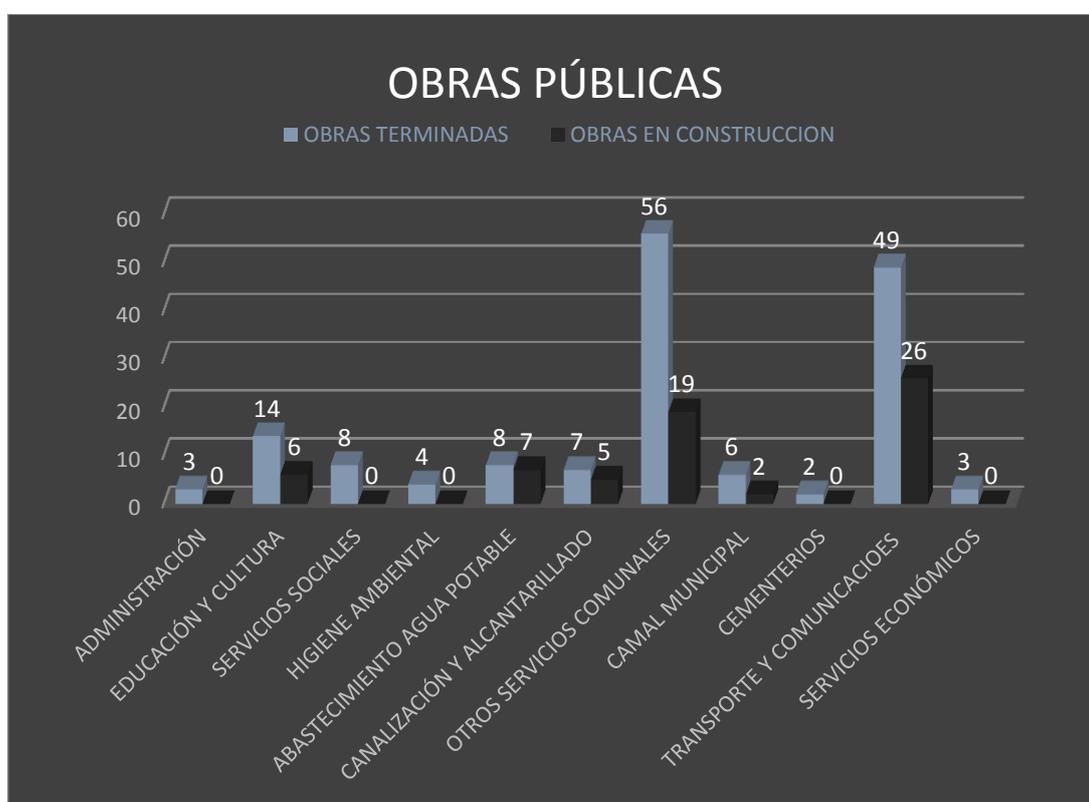
Las obras públicas que realizó el gobierno Municipal de Rumiñahui en el año 2012 se financiaron a través del presupuesto general de la

²⁸ Distribución gastos para la generación de tasa del Gobierno Autónomo Descentralizado de Rumiñahui.

municipalidad dentro del cual figuran los impuestos por un valor de 6.293.933,36 dólares y con las contribuciones especiales de mejoras por un valor 393.998,49 dólares que se vuelve a invertir para obras en beneficio de la sociedad.

Como se mencionó anteriormente la ejecución del presupuesto está dividido por once programas cuyo detalle se explica en el siguiente cuadro:

GRÁFICO No. 10
Obras Públicas del Municipio de Rumiñahui
Año 2012



Fuente: Dirección de Planificación Gobierno Municipal de Rumiñahui
Elaboración propia

En el año 2012 el Gobierno Municipal de Rumiñahui ha planificado 225 obras públicas divididas en once programas cuyo cumplimiento de obras terminadas es del 71,11% y el restante porcentaje de obras quedó proyectada su culminación para el siguiente año.

El cumplimiento por programas de estas obras está fijado en el cuadro presentado anteriormente por lo que el programa de otros servicios comunales

representó el 35% de las obras totales, seguido por el programa de transporte y comunicaciones en un 30,63%.

CONCLUSIONES

- Los Municipios como unidades territoriales parte de la división política administrativa del Estados, quienes han jugado un rol fundamental en el desarrollo del país. En el caso ecuatoriano, con el advenimiento de la República en 1830, todas las Constituciones han reconocido esta institución. De ese recuento se advierte un paulatino posicionamiento y afianzamiento de los gobiernos municipales hasta llegar al estado actual, como da cuenta la Constitución de 2008, con un importante proceso de transferencia de competencias a nivel local en el marco de una tendencia descentralizadora con elementos de autonomía de orden político, administrativo y financiero.
- Como expresión de autonomía financiera los llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados, con particular referencia de los Gobiernos Municipales y de los Gobiernos Metropolitanos, disponen por el lado del ingreso de fuentes de financiamiento tributario, no tributario y por endeudamiento público. Por la vía del gasto, la posibilidad de disponer de los ingresos para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus objetivos, de acuerdo con la planificación local en articulación con la planificación nacional.
- De los ingresos de los gobiernos municipales con base en dos casos revisados como el del Distrito Metropolitano de Quito y del Municipio del Cantón Rumiñahui, al amparo de la Constitución de la República 2008 y de las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se observa el peso específico de los ingresos tributarios en relación con los ingresos no tributarios y los obtenidos por endeudamiento público por el año 2012, ejercicio que permite constatar la importancia cada vez mayor de la recaudación tributaria por impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras para los gobiernos locales.
- La recaudación tributaria de los Gobiernos Municipales resulta vital para el ejercicio de las competencias y que han ido gradualmente asumiendo, al tiempo de promover el mejor cumplimiento de sus fines, entre los que destacan la prestación de servicios públicos y la ejecución de la obra pública. Resaltan en este escenario las tasas y las contribuciones especiales de mejoras que aportan decididamente al financiamiento del citado accionar municipal. En este plano, se

ha revisado la correlación de los ingresos tributarios con los gastos por servicios públicos y por obra pública municipal y metropolitana, en este caso respecto del Distrito Metropolitano de Quito y del Municipio de Rumiñahui por el año 2012, esto a efectos de identificar los montos y grado de financiamiento de servicios y de obras con tasas y contribuciones especiales de mejoras, respectivamente, llegando a determinar la existencia de brechas que son cubiertas con la recaudación de impuestos.

- El Distrito Metropolitano de Quito y el Municipio de Rumiñahui durante el año 2012 ha contado con varios ingresos que conforman el presupuesto municipal respectivo. Los ingresos tributarios constituyen el segundo rubro de ingresos, el mismo que se encuentra conformado por los impuestos, tasas y por contribuciones especiales de mejoras, Por ese mismo año, los gastos generados por servicios públicos no se alcanzan a solventar solo con la recaudación de tasas cuya diferencia es cubierta con el presupuesto general municipal mediante ingresos provenientes de impuestos y otros rubros. La inversión realizada en obra pública es financiada en parte con el cobro de contribuciones especiales de mejoras y la diferencia es solventada con el presupuesto general municipal principalmente debido a que este tributo es recaudado en varios años, mismos que son invertidos en la realización de obras.
- Con base en la información presentada, se constata que los servicios públicos y la obra pública municipal, si bien son financiados de primera mano con tasas y contribuciones especiales de mejoras, en su orden, como tributos vinculados a esas actividades públicas, éstos no las cubren de manera total, debiendo por lo mismo recurrir al presupuesto general municipal para poderlas solventar íntegramente, lo que a su vez deja demostrado la importancia de la recaudación impositiva para las haciendas locales.

RECOMENDACIONES

- Las diversas Constituciones del Estado emitidas durante la etapa republicana no tuvieron fuerza para el desarrollo municipal, finalmente en la Constitución del 2008 y el COOTAD otorga competencias ligadas a un determinado territorio, por lo cual se recomienda que el Distrito Metropolitano de Quito y Municipio del Cantón Rumiñahui debe crear normas específicas y de fácil entendimiento basadas en los cuerpos jurídicos mencionados con la finalidad que sus

competencias sean aplicables estrictamente y no dar oportunidad a su interpretación.

- La autonomía financiera del Municipio y del Distrito Metropolitano de las entidades analizadas ha dado lugar a que se maneje y se controle las recaudaciones de los ingresos tributarios, no tributarios y de empréstitos, mismos que han servido para el funcionamiento de sus competencias, recomendándose que se realice una planificación adecuada dando prioridad a las necesidades urgentes de cada territorio analizado y de vulnerabilidad a los sectores de baja economía.
- La recaudación que refleja los ingresos por impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras en las instituciones analizadas no han sido cobradas en su totalidad por lo que se recomienda canalizar dando mayores incentivos a los existentes, tales como: generar un canal de comunicación con los contribuyentes, o beneficiarios, para que de esta manera sean informados en que son utilizados estas recaudaciones de los tributos mencionados; formular notificaciones al contribuyente en forma periódica sobre su situación tributaria municipal, sus cuotas y vencimientos, además sociabilizar mediante programas de capacitación sobre la creación, modificación o extinción de los impuestos, tasas y contribuciones de mejoras.
- Los ingresos que generan los tributos seccionales más los otros aportes que alimentan el presupuesto municipal de ingresos, en el año 2012 se maneja en un fondo común para después realizar el debido reparto a cada rubro presupuestario, por lo que se recomienda manejarlos por separado respectivamente, para que de esta manera se realice proyectos de inversión y gasto corriente por cada rubro de ingreso, generando de esta manera índices de cumplimiento, recuperación e inversión social.
- De acuerdo al costo del servicio público que otorga el ingreso de las tasas existen diferencias debido a que no satisfacen el costo total del servicio, por lo cual se recomienda realizar un estudio exhaustivo de cada tasa y determinar el costo real del servicio, para que pueda cubrir el cobro total de las tasas a los usuarios y esta brecha que se utiliza para cubrir el servicio sea invertido en inversión social. En el caso del cobro del tributo de las contribuciones especiales de mejoras, la inversión se recupera en varios años de acuerdo a la inversión en la obra pública,

por lo cual se recomienda reformar el COOTAD acortando el plazo para la recuperación de las mismas e invirtiendo nuevamente en obras

BIBLIOGRAFÍA

- Allegretti, Giovanni, García Leiva Patricia y Paño Yáñez Pablo. *Viajando por los Presupuestos Participativos*. Centro de Ediciones de la Diputación de Malaga. Línea Editorial Andalucía Solidaria-FAMSI. Malaga. 2011.
- Badillo, Daniel. *La proforma presupuestaria 2000 como herramienta de ajuste social*. Editorial Ecuador. Ecuador. 2000.
- Bulit Goñi, Enrique. “Tributos vinculados: Tasas y contribuciones especiales”. En *Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario*. Estudios en Honor de Andrea Amatucci, vol. III. Mauricio Plazas Vega, coordinador. Bogotá: Temis, 2011.
- Catañon, Carlos y Montañó Patricia. “El sistema tributario en el Ecuador”. En *Memorias I Jornadas Bolivianas de Derecho Tributario*. La Paz: Superintendencia Tributaria, 2008.
- Consultores, Editoriales de Mc Graw-Hill. *Presupuestos*, Edit. Libros McGraw-Hill de México, Mx. 1986.
- Ferreiro Lapatza, José Juan. *Instituciones de Derecho Financiero*. Editorial Marcial Pons. Madrid. 2010
- Florián García, Berro. “Los Impuestos Municipales”. En *Curso de derecho tributario*. Editorial Tecnos. Madrid, 2015.
- Gallardo, Jorge. *Política Fiscal y Presupuestaria en el Ecuador*, Instituto de Altos Estudios Nacionales
- Gianotti Germán Luis, *Tributos Municipales*. Editorial FEDYE, Buenos Aires, 2002.
- Hensel, Albert, *Derecho Tributario*, Editorial Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid. 2005.
- Heredia, José Raúl. *El Poder Tributario de los Municipios*. Editorial Rubinzal-Culzoni. Santa Fé. 2005.
- Herrera, Anita, Andrés David, Silva Alba, Iñiguez Jennifer, Zari Mabel, Córdova Ivannova, Márquez Anita Cristina. 2009. *Los Impuestos en el Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Martínez, Luis Alberto. *El Sistema Municipal Tributario de Salta*. Editorial Rubinzal-Culzoni, Santa Fé, 2004.

- Mogrovejo Jaramillo, Juan Carlos. *El Poder Tributario Municipal en el Ecuador*. Quito: UASB/ABYA YALA/CEN, 2010.
- Mogrovejo Jaramillo, Juan Carlos “Impuestos locales a las transferencias de dominio de bienes inmuebles”, en *Revista de Derecho FORO*, núm. 20, *Descentralización y autonomía*. Quito: UASB/CEN. II semestre 2013.
- Montaño Galarza, César y Mogrovejo Jaramillo Juan Carlos. *Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano*. Fundamentos y práctica. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional. 2014.
- Montaño Galarza, Cesar. *Manual de Derecho Tributario Internacional*. Serie Estudios Jurídicos (Volumen 25.). Corporación Editora Nacional. Quito, 2006.
- Montaño Galarza, César. *XI Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario*. IEDT. Quito. 2010.
- Moreno, Leonardo. “Análisis a la Reforma del Régimen Municipal”. En *Memorias de las VI Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario*. Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, Cuenca, 2005.
- Navarrine, Susana Camila. *Doctrinas Esenciales Derecho Tributario* (tomo II). Editorial la Ley. Buenos Aires. 2010.
- Paredes, Fabricio. *Presupuestos públicos, Aspectos teóricos y prácticos*. Editora Venezolana C.A. Venezuela, 2011.
- Pérez Royo, Fernando. *Derecho Financiero y Tributario*. Parte general. (Navarra: Aranzadi, 2012).
- Poveda Blanco, Francisco. *Los Impuestos Municipales*. Editorial Tecno. Madrid. 2002.
- Queralt, Juan Martín, Lozano Serrano Carmelo y Poveda Blanco Francisco, *Derecho Tributario*. 13ª ed. Navarra: Aranzadi. 2008.
- Revenga Jaime Sánchez. *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Editorial Inst. de Estudios Fiscales.2010.
- Riofrío V, Eduardo. *Teoría presupuestaria municipal y aplicación en el mundo hispano*. Editora Norma Latinoamérica.
- Soria Toscano, Luis. *Nuevos Estudios Sobre Derecho Tributario*. Editorial Nacional. Ecuador-Quito. 2006.

- Suing Nagua, José. *Las Reformas a la Ley de Régimen Municipal*. Editorial LERC, Quito, 2004.
- Suing, Nagua, José. *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*. Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja. Loja – Ecuador, 2009.
- Suing Nagua, José. *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Editorial UTPL. Loja. 2010.
- Velin Montalvo, Vladimir, *El presupuesto público transparente, un instrumento eficaz para el fortalecimiento de los seccionales*, Universidad Andina Simón Bolívar Quito, 2004
- Villegas, Héctor B. “*El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas Manual de Finanzas Públicas*”. (Buenos Aires: Depalma, 2000).citado por Eddy De la Guerra. Quito: CEP/UASB. 2013.
- Villegas, Héctor. *Manual de Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Depalma, 2000.

Referencia Normativa

- Constitución de la República de 1830*. Quito. Juan José Flores, s.f.
- Constitución de la República de 1835*. Quito. Vicente Rocafuerte, s.f.
- Constitución de la República de 1843*. Quito. Juan José Flores, s.f.
- Constitución de la República de 1861*. Quito. Gabriel García Moreno, s.f.
- Constitución de la República de 1869*. Quito. Gabriel García Moreno, s.f.
- Constitución de la República de 1878*. Ambato. Ignacio de Veintimilla, s.f.
- Constitución de la República de 1906*. Quito. Asamblea Nacional, s.f.
- Constitución de la República de 1929*. Quito. Asamblea Nacional, s.f.
- Constitución de la República de 1945*. Quito. Asamblea Nacional, s.f.
- Constitución de la República de 1967*. Quito. Asamblea Nacional Constituyente, s.f.
- Constitución de la República de 1978*. Quito. Congreso Nacional, s.f.
- Constitución de la República del Ecuador 2008*. Quito. Asamblea Nacional., s.f.
- Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303. 19 de octubre de 2010.
- Ecuador. Presidencia de la República y Secretaria Nacional de Desarrollo Administrativo. *Plan Nacional de Descentralización*, Quito, 1996.
- Ecuador. *Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos Sector Público*. 2012, Ministerio de Finanzas. 2012.
- Ecuador. *Cédulas Presupuestarias del Distrito Metropolitano de Quito*. 2012.

Ecuador. *Cédulas Presupuestarias del Municipio de Rumiñahui*. 2012.

Ecuador, *Informe Anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública ejercicio 2012*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

www.quito.gob.ec/lotaip2013/m/INFORME_ANUAL_LOTAIP_2012

Ecuador. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantón Rumiñahui 2012–2025*. Municipio de Rumiñahui.

<http://www.ruminahui.gob.ec/index.php?option=com...view...792>

.