



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO

TITULO:

“EL IRRESPETO DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, EN EL COBRO DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS A BENEFICIARIOS DE OBRAS PÚBLICAS EJECUTADAS EN EL ÁREA URBANA DE LOS CANTONES Y SUS REPERCUSIONES EN LOS HABITANTES DE LA ZONA RURAL”

TESIS PREVIO A LA OBTENCIÓN
DEL GRADO DE ABOGADA

DIRECTOR DE TESIS: Doctor Roberto José Ochoa Herrera.

AUTORA: Lucia Patricia Bravo Fajardo.

LOJA ECUADOR

2013

CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR

Doctor Roberto José Ochoa Herrera, **DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.**

CERTIFICA:

Haber dirigido el trabajo de tesis titulado **“EL IRRESPETO DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, EN EL COBRO DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS A BENEFICIARIOS DE OBRAS PÚBLICAS EJECUTADAS EN EL ÁREA URBANA DE LOS CANTONES Y SUS REPERCUSIONES EN LOS HABITANTES DE LA ZONA RURAL”**, de autoría de la señorita egresada **LUCIA PATRICIA BRAVO FAJARDO**, y por cuanto reúne todos los requisitos determinados en el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, autorizo su presentación y sustentación pública.

Loja, enero del 2013.

Dr. Roberto José Ochoa Herrera.

DIRECTOR DE TESIS

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Los análisis, comentarios, reflexiones y opiniones vertidas en el desarrollo del presente trabajo de tesis previo a la obtención del título de Abogada son de mi exclusiva responsabilidad y autoría.

Loja, enero del 2013

LUCIA PATRICIA BRAVO FAJARDO

AUTORA

DEDICATORIA

El presente trabajo de tesis fruto de mi esfuerzo y sacrificio lo dedico especialmente a mi hijo y a todos mis familiares y amigos, que me supieron brindar su incondicional apoyo durante el desarrollo de mi vida y de manera especial de mi carrera profesional, motivo por el cual dejo sentado mi gratitud para todos ellos.

Loja, enero del 2013

LUCIA PATRICIA BRAVO FAJARDO

AUTORA

AGRADECIMIENTO

En primer lugar quiero expresar mi agradecimiento a Dios por haberme iluminado a lo largo de mi vida, y permitido culminar esta carrera profesional.

De igual manera quiero presentar un sincero agradecimiento a la Universidad Nacional de Loja, a la Modalidad de Estudios a Distancia, a sus Autoridades y Docentes, de manera particular al Doctor Roberto José Ochoa Herrera, docente que con sabiduría ha sabido guiar el desarrollo del presente trabajo de tesis, por ello mi especial reconocimiento.

Loja, enero del 2013

**LUCIA PATRICIA BRAVO FAJARDO
AUTORA**

TABLA DE CONTENIDOS:

Caratula

Certificación

Autoría

Dedicatoria

Agradecimiento

Tabla de contenidos

1. Título

2. Resumen

2.1 Abstract

3. Introducción

4. Revisión de Literatura

4.1 Marco Conceptual.

4.1.1 Derecho Financiero

4.1.2 Derecho Tributario

4.1.3 Los Tributos en el Ecuador

4.1.4 Conceptualización de Gobierno

4.1.5 Gobierno Autónomo Descentralizado

4.1.6 Las Parroquias

4.2 Marco Doctrinario.

4.3 Marco Jurídico.

4.3.1 Legislación Comparada

4.3.2 Código Tributario Ecuatoriano

- 4.3.3 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía
y Descentralización
- 4.4 Legislación Comparada
 - 4.4.1 Legislación Venezolana
 - 4.4.2 legislación Peruana.
- 5. Materiales y Métodos
 - 5.1 Materiales Utilizados
 - 5. 2 Métodos
 - 5.3 Procedimientos y Técnicas
- 6. Resultados
 - 6.1. Resultados de la aplicación de Encuestas
 - 6.2 Resultados de la aplicación de Entrevistas
- 7. Discusión
 - 7.1 Verificación de Objetivos
 - 7.2 Contrastación de Hipótesis
 - 7.3 Fundamentación Jurídica para la Propuesta de Reforma Legal
- 8. Conclusiones
- 9. Recomendaciones
 - 9.1 Propuesta de Reforma Jurídica
- 10. Bibliografía
- 11. Anexos

1. TÍTULO

“EL IRRESPECTO DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, EN EL COBRO DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS A BENEFICIARIOS DE OBRAS PÚBLICAS EJECUTADAS EN EL ÁREA URBANA DE LOS CANTONES Y SUS REPERCUSIONES EN LOS HABITANTES DE LA ZONA RURAL”

2. RESUMEN

Todos los habitantes de un Estado por el hecho de vivir en sociedad, tenemos deberes y obligaciones, una de las obligaciones es contribuir con el financiamiento del presupuesto del Estado a través del pago de Tributos; los cuales deben ser revertidos a la sociedad en forma de obras o servicios, siendo entonces todos los beneficiarios directos e indirectos.

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 240 otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la capacidad legislativa en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, tomando en cuenta sus necesidades económicas y el beneficio que trae a la sociedad.

En los últimos años los Gobiernos Autónomos descentralizados Municipales amparados en lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, han procedido a realizar actualizaciones de datos en el sistema de catastros, con la finalidad de incluir dentro del catastro urbano una gran cantidad de predios que hasta el año 2010 estaban siendo considerados como predios rústicos ya que se encuentran ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales de los cantones.

Esta actualización catastral provoca el cobro de tributos por concepto de Contribuciones Especiales por obras de beneficio general a dichos predios

considerándolos como urbanos; condición que afecta a un gran número de habitantes de la zona rural, ya que los costos que deben pagar por dichas mejoras son elevados y nada tienen que ver con la realidad geográfica y social del lugar en el que habitan; y peor aún si no son beneficiarios de las obras por las cuales se está cobrando las contribuciones especiales de mejoras, atentando gravemente a los principios constitucionales del régimen tributario.

La inadecuada e ilegal interpretación que se realiza al Art. 569 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que en su parte pertinente dispone que el objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública, ha llevado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, a través del Concejo Cantonal; y la facultad legisladora que tienen los mismos procedan a aprobar Ordenanzas para cobro de contribuciones especiales de mejoras de manera generalizada sin tomar en consideración si son o no beneficiarios de obras públicas ejecutadas, creando conflictos con los habitantes de las cabeceras de las parroquias rurales, por cuanto se sienten afectados económicamente por las ingentes cantidades de dinero que deben pagar por este rubro, generado por la ejecución de obras en el área urbana.

Por lo mencionado, el presente trabajo de tesis está orientado a concienciar y determinar que es necesaria la correcta aplicación de las disposiciones

constitucionales y legales, reformando la normativa legal y se prohíba a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, que legislan irrespetando los principios tributarios, al momento de aprobar Ordenanzas.

ABSTRACT

All the inhabitants of a State by the fact of living in society, we have duties and obligations, an obligation to contribute to the financing of the state budget through tax payments, which must be reversed to society in the form of works or services being then all direct and indirect beneficiaries.

The Constitution of the Republic of Ecuador in Article 240 grants autonomous governments, legislative capacity within the scope of their powers and jurisdictions, taking into account their economic needs and the benefit it brings to society.

In recent years autonomous governments Municipal protected by the provisions of the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, have proceeded to make updates data in the cadastral system, in order to be included within the urban cadastre a lot of lands that until 2010 were being considered as rural land are located in the headwaters of the rural parishes of the cantons.

This update cadastral causes the collection of taxes by way of Special Contributions by works of general benefit to those considering them as urban farms, a condition that affects a large number of rural dwellers, as the costs to be paid by such improvements are high and have nothing to do with the geographical and social reality of the place in which they live, and even

worse if they are not beneficiaries of the work for which it is charging special assessments for improvements, severely attacking the constitutional principles of the tax system .

Inadequate and illegal interpretation is performed with Art 569 of the Organic Code of Autonomy and Decentralization Territorial Organization, which provides in relevant part that: The purpose of the special contribution of improvements is the actual or presumptive benefit provided to the real estate urban by the construction of any public work, has led Municipal autonomous governments, through the Cantonal Council, and faculty who have the same legislator come to pass ordinances to collect special assessments for improvements across the board regardless if they are not beneficiaries of public works executed creating conflicts with the inhabitants of the headwaters of the rural parishes, because they feel economically affected by the huge amounts of money to be paid for this service, generated by the execution of works for use in urban areas.

As mentioned, this present thesis aimed at raising awareness and it is imperative to determine the correct application of the constitutional provisions and laws, reforming the legal and established penalties autonomous governments, disrespecting legislate tax principles, when approving ordinances.

3. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se encuentra estructurado conforme lo determina el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, es así que podemos diferenciar en él dos partes.

La primera parte en la cual constan las páginas preliminares donde se presenta la portada del presente trabajo, la certificación del docente, la declaración de autoría, mi agradecimiento y dedicatoria.

Ya en la parte medular del trabajo, encontramos primeramente el título el cual representa una síntesis del presente trabajo, luego indico los aspectos más importantes realizados en la investigación, presentados en el resumen, este en castellano y su traducción en inglés o abstract, continuando con el preludio o explicación del contenido del trabajo.

Con lo anteriormente señalado, paso ya a realizar un análisis más pormenorizado de la temática, iniciando con la presentación del marco conceptual, donde presento la conceptualización de términos de uso frecuente durante el desarrollo del trabajo de investigación jurídica. Luego se realiza el análisis del marco doctrinario, en el que se presentan los criterios de diferentes autores que han escrito en relación a la problemática. Con estos referentes básicos paso analizar la normativa legal vigente, que aborda los temas, materia del trabajo de investigación, iniciando por el

análisis del marco constitucional, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y más concordantes. Y finalmente analizo varias legislaciones de otros países que se refieren al tema.

Luego se enuncia los materiales y métodos utilizados para el desarrollo del presente trabajo de tesis, para luego presentar los resultados de la investigación de campo, lo que nos permite desarrollar la discusión que pretende verificar los objetivos y contrastar la hipótesis.

Ya en la parte final del trabajo presento las conclusiones y recomendaciones surgidas luego de todo este trabajo, así como la propuesta de reforma legal, los referentes bibliográficos utilizados y los anexos con lo cual sustento la presente tesis que espero contribuya al análisis, tratamiento y solución de un problema que aqueja a un grupo muy importante de nuestra sociedad.

4. REVISIÓN DE LITERATURA.

4.1 MARCO CONCEPTUAL.

Para que el presente trabajo de tesis sea de fácil comprensión para el común de los lectores, considero importante que debo en primer lugar exponer algunos conceptos de términos de uso rutinario y frecuente en la presente tesis.

4.1.1 DERECHO FINANCIERO.

Guillermo Cabanellas de Torres, en su obra *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, entre otros, define al Derecho Financiero como una *“Serie ordenada de normas científicas y positivas referentes a la organización económica de un país, a los gastos e ingresos del Estado.”*¹

Buscando un poco más e intentando profundizar en su significado encontramos en el diccionario *Jurídico Consultor Magno*, que define al Derecho Financiero como *“Parte del Derecho que rige la percepción, gestión y erogación de los recursos pecuniarios con que cuenta el Estado, para la realización de sus fines.”*²

¹CABANELLAS, de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires Argentina. 2007.

²CONSULTOR MAGNO, *Diccionario Jurídico*, Goldstein, Mabel. Buenos Aires Rep. Argentina, Circulo Latino Austral S.A., 2007. pp. 212.

Analizando las dos definiciones transcritas puedo definir al Derecho Financiero como el conjunto de normas establecidas por el Estado, para regular la determinación, gestión, recaudación y utilización de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Como es indudable la actividad Financiera, como todas las acciones y relaciones humanas debe regirse por normas jurídicas que establezcan las directrices necesarias, para que la comunidad pueda desenvolverse de forma ordenada y organizada, determinando a cada uno de sus integrantes sus deberes y atribuciones a través de sus diferentes normas.

Entonces se puede decir que esta disciplina tiene por objeto el estudio sistemático de las normas reguladoras de los recursos económicos del Estado, para el cumplimiento de sus fines, además el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos.

4.1.2 DERECHO TRIBUTARIO.

“El Derecho Tributario se ha conceptualizado, como una parte del Derecho Financiero, que trata de una especie de recursos públicos o tributos; es el derecho de los tributos o gravámenes.”³

Del concepto citado se desprende que al Derecho Tributario se lo concibe como una rama jurídica del Derecho Público, que forma parte del Derecho

³ MORALES, José Adolfo, INTRODUCCION AL DERECHO TRIBUTARIO, Editorial Poly, Quito Ecuador. 2005. pp.17.

Financiero; tiene a su cargo la regulación de dos aspectos fundamentales en la vida del Estado, esto es regula los tributos y las relaciones jurídicas que surgen como consecuencia de las diferentes manifestaciones tales como el nacimiento, aplicación, modificación y extinción de los tributos; aplicado por el Estado como ente acreedor y los contribuyentes como obligados al pago de los mismos. El Derecho Tributario como parte del Derecho Público, se fundamenta en la Constitución de la República del Ecuador, y se regula a través del Código Tributario.

Al Derecho Tributario se lo conoce además con el nombre de Derecho Fiscal, este está encargado de regular la normativa jurídica, con la cual el Estado ejerce su poder tributario, con la finalidad de obtener de los particulares ingresos económicos, que sirvan para poder satisfacer el gasto público, y bienestar común de los habitantes.

Al Derecho Tributario se lo puede conceptuar y analizar como parte de dos ramas del derecho, el Derecho Financiero y el Derecho Social así se tiene que como parte del Derecho Financiero, en cuanto regula un sector de las relaciones sociales provenientes del fenómeno financiero de los ingresos denominados tributos.

Como parte del Derecho Social, busca también la realización de la justicia social, mediante la materialización de la denominada justicia tributaria.

En definitiva, al Derecho Tributario podemos definirlo diciendo que estudia el nacimiento, modificación y extinción de los tributos y en consecuencia de la relación Jurídica Tributaria.

4.1.3 LOS TRIBUTOS EN EL ECUADOR.

Definición de tributo.

Guillermo Cabanellas de Torres, en el Diccionario Jurídico Elemental define la palabra Tributo como: *“Impuesto, contribución u otra obligación fiscal.”*⁴

El reconocido tratadista y jurista Manuel Ossorio, define al Tributo como *“Impuesto, contribución u otra obligación fiscal. Gravamen, carga. Servidumbre. Obligación.”*⁵

Estas definiciones son bastante generales, pero abordan dos aspectos de gran importancia para la comprensión de su significado, como lo son la contribución y la obligatoriedad, en otras palabras las personas contribuyen de forma obligatoria. Nos presentan varios panoramas, esto es que se especifica que el tributo debe ser cancelado en especies monetarias o su equivalente, y se menciona por qué debe ser cancelado, y a quien se debe cancelar. Puedo determinar que existen varios componentes o elementos

⁴CABANELLAS, de Torres, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina, 2003. p. 390.

⁵Ossorio Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales 1ª Edición Electrónica, editorial, Datascan, S.A. Guatemala. pp. 967

que integran las relaciones tributarias, es decir un sujeto activo y un sujeto pasivo.

En este caso el sujeto activo es el Gobierno o ente gubernamental, y el sujeto pasivo los ciudadanos o contribuyentes.

En definitiva, el tributo representa una suma de dinero o en especie valorada que se paga, para satisfacer la obligación de contribuir a la manutención económica de una obra o institución del Estado, es sinónimo de impuesto o contribución que se la debe realizar de manera obligatoria.

El tributo debe ser establecido por ley, al tenor del principio universal de legalidad dispuesto en el Código Tributario y contenido en el aforismo latino “NULLUM TRIBUTUM SINE LEGE”. No hay tributo sin ley.

Respecto al principio universal de legalidad, es importante considerar lo dispuesto en el Art. 301 de la Constitución de la República del Ecuador que ratifica este principio al estipular que: *“Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrá establecer, modificar, exonerar y extinguir las tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”*⁶

⁶CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, pp. 140.

En concordancia con lo dispuesto por la Constitución de la República, el Código Tributario, en el Art. 3 dispone que sólo por acto legislativo de órgano competente se puede crear, modificar o extinguir tributos; así mismo, se refiere a que las tasas y contribuciones especiales se regularán de acuerdo con la ley.

Clasificación de los tributos.

Los tributos se clasifican en tres grandes grupos que son: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

a) Los Impuestos.- En el Diccionario Jurídico Elemental, encontramos la siguiente definición: *“Contribución, gravamen, carga o tributo que se ha de pagar, casi siempre en dinero, por las tierras, frutos, mercancías, industrias, actividades mercantiles y profesiones liberales, para sostener los gastos del Estado y de las restantes corporaciones públicas. También es el gravamen que pesa sobre determinadas transmisiones de bienes, inter vivos o mortis causa, y por el otorgamiento de ciertos instrumentos públicos”*⁷

Al analizar la definición citada, puedo manifestar que los tributos son exigidos en correspondencia a una prestación que se concreta de manera individual por parte de la Administración Pública y cuyo objeto de gravamen está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión

⁷ CABANELLAS, de Torres, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina, 2003. p. 196

de un patrimonio, la circulación de bienes o la adquisición de rentas o ingresos.

Entre los principales impuestos que se cobran a los sujetos pasivos tenemos los siguientes:

Impuestos Nacionales:

Impuesto a la Renta

Impuesto al Valor Agregado IVA

Impuestos a Consumos Especiales

Impuesto a la herencia, legados y donaciones

Impuesto General de Exportación

Impuesto General de Importación

Impuesto a la salida de Divisas, entre otros.

Impuestos Municipales:

Impuesto sobre la propiedad urbana

Impuesto sobre la propiedad rural

Impuesto de alcabala

Impuesto sobre los vehículos

Impuesto de registro e inscripción

Impuesto de patentes municipales y metropolitanas

Impuesto a los espectáculos públicos, etc.

b) Las Tasas.- Son tributos vinculados, es decir que el hecho generador está constituido por un servicio público, el mismo que es divisible y cuantificable respecto al contribuyente.

El monto a pagar varía de acuerdo al servicio de consumo, debe necesariamente existir el servicio, el costo debe ser acorde con el servicio recibido por el usuario y el costo que significa a la institución que genera el servicio, debe ser cuantificable.

Las tasas son nacionales y municipales, las mismas que consignan a continuación:

Tasas Nacionales:

Tasas por servicios administrativos;

Tasas por servicios portuarios y aduaneros;

Tasas por servicios de correos;

Tasas por servicios de embarque y desembarque;

Tasas arancelarias.

Tasas Municipales:

Tasas de agua potable;

Tasas de luz y fuerza eléctrica;

Tasas de recolección de basura y aseo público;

Tasas de habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales;

Tasas de alcantarillado y canalización;

Tasas por servicios administrativos;

c) Las Contribuciones Especiales.- Son tributos cuya obligación tiene como fin imponible el beneficio que los particulares obtienen como

consecuencia de la realización de una obra pública.

Las contribuciones especiales son los tributos debidos en razón de beneficios individuales o colectivos que se derivan de la realización de obras públicas o de actividades especiales de mejoras por parte del Estado.

Las obras generadoras de contribución especial a más de beneficiar a la colectividad, benefician de manera directa e individual a los propietarios de los inmuebles que están dentro de la zona de influencia. Para determinar el beneficio, hay que comparar el valor del inmueble antes de la ejecución de la obra con el valor que tiene luego de canalizada la misma.

Las contribuciones especiales pueden cobrarse de forma fraccionada conforme avanza la obra; en el caso de las municipalidades el cobro de las contribuciones especiales se regula a través de las ordenanzas respectivas.

También es importante resaltar que el cobro de las contribuciones especiales se puede hacer efectivo mediante la acción coactiva de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

Origen de las Contribuciones Especiales.- La contribución especial se genera por la ejecución de obras públicas o prestación de un servicio público por parte del Municipio, las mismas que deben ser de evidente interés para la comunidad, siempre que, como consecuencia de esas obras o servicios, resulten especialmente beneficiadas determinadas personas.

Objeto de la Contribución Especial.- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su Art. 569, de forma muy concreta lo consigna: *“El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades, inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública.”*⁸

El beneficio al que se refiere la disposición citada existe cuando una propiedad resulta colindante con la obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o de influencia por la ordenanza aprobada por el respectivo concejo municipal.

Otra especialidad de la contribución especial es que los ingresos que se recaudan a través de la misma están adscritos a un gasto concreto, y, es el que da lugar al cobro de la misma, en lugar de formar parte genérica de los ingresos a repartir en los Presupuestos Generales del Estado.

La contribución especial es una especie tributaria independiente del impuesto y de la tasa y está constituida por la actividad que el Estado realiza con fines generales, que simultáneamente proporciona una ventaja particular al contribuyente; es decir que la contribución especial es aquel tributo en virtud del cual un individuo o determinado grupo social percibe un beneficio, derivado de la realización de obras, de gastos públicos o de actividades especiales del Estado.

⁸Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, PP. 181.

Características de las Contribuciones Especiales.- Las contribuciones especiales tienen las siguientes características principales:

1.- Prestación Personal.- La obligación de pagar la contribución es de carácter personal, como sucede en todos los tributos.

2.- Beneficios derivados de la obra.- El monto del beneficio surge de comparar el valor del inmueble al fin de la obra con el que tenía antes de ella; es decir que necesariamente los inmuebles deben experimentar un cambio en avalúo luego de terminada la obra.

3.- Proporción razonable entre el presunto beneficio obtenido y la contribución exigida.- Es necesario que el importe exigido sea adecuadamente proporcionado al presunto beneficio obtenido; es decir que el costo por la ejecución de la obra debe ser en proporción del beneficio que genera la misma para los inmuebles que se encuentran dentro de la zona de influencia.

Sujetos tributarios de la Contribución especial de mejoras.

Sujeto Activo de la Contribución Especial de Mejoras.- El sujeto activo de esta contribución especial de mejoras en el caso que está siendo analizado son los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, en cuya jurisdicción se ejecuta la obra.

Sujetos Pasivos de la Contribución Especial de Mejoras.- Son sujetos pasivos de esta contribución especial de mejoras y están obligados a pagarla los propietarios de los inmuebles beneficiados, sean personas naturales o jurídicas, sin excepción alguna.

Por el pago de las contribuciones especiales, las propiedades beneficiadas, cualquiera que sea su título legal o situación de empadronamiento, responden con su valor por el débito tributario. Los propietarios no responden más que hasta por el valor de la propiedad, de acuerdo con el avalúo municipal actualizado antes de la iniciación de las obras.

Obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras.- El artículo 577 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que las siguientes obras generan contribuciones especiales de mejoras:

- 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) Deseccación 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.*⁹

El artículo citado, de forma clara y concreta dispone las obras por las cuales los contribuyentes debemos pagar el tributo denominado contribuciones especiales, pero siempre se debe tomar en cuenta que se debe dar cumplimiento a los dispuesto en la leyes pertinentes.

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.”*¹⁰

La disposición legal citada, establece con claridad que el costo de la obra respectiva será prorrateado entre las propiedades beneficiarias de la obra.

Cuantía del tributo.- El Art. 3 de la Ordenanza para el cobro de las Contribuciones Especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Cuenca, a cerca de la cuantía del tributo dispone: *“La Contribución Especial de Mejoras se determinará teniendo como base el costo de la obra pública que cause beneficios a los inmuebles, entre los cuales y ha prorrata del tipo de beneficio que a cada uno corresponda, según lo determine la Secretaria General de Planificación Municipal o las Empresas Municipales correspondientes.*

⁹ CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL Y AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION. Art. 577

¹⁰ ÍBIDEM. Art. 578

La Municipalidad de Cuenca podrá suscribir convenios con las empresas municipales, para la recuperación de valores por contribuciones de mejoras en las obras que ejecuten tales empresas, de acuerdo a lo dispuesto en la presente Ordenanza y con la participación por la recuperación que se establezca en dichos convenios.”¹¹

Efectivamente, los sujetos pasivos de las contribuciones especiales están obligados a pagar el valor correspondiente, de acuerdo al beneficio que la obra ejecutada proporcione a los inmuebles, así lo determina el artículo 3 de la citada ordenanza; la cual he tomado como referencia para el desarrollo de la presente tesis, porque resido en la ciudad de Cuenca; y el conflicto que tiene el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal con los habitantes de las cabeceras de las parroquias rurales está aún latente.

Tipos de Beneficios.- La Ordenanza para el cobro de Contribuciones Especiales por obras realizadas en el cantón Cuenca, en su Art. 6 determina que por el beneficio que generan las obras que se pagan a través de las contribuciones especiales de mejoras, éstas se clasifican en:

- a) Locales, cuando las obras causan un beneficio directo a los predios frentistas;
- b) Sectoriales, las que causan el beneficio a un sector o área de influencia debidamente delimitada; y,

¹¹ORDENANZA PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS A BENEFICIARIOS DE OBRAS PÚBLICAS EJECUTADAS EN EL CANTÓN CUENCA, Art. 3

c) Globales, las que causan un beneficio general a todos los inmuebles urbanos del cantón Cuenca.

En definitiva, las obras son de carácter local cuando se ha construido una vereda, por ejemplo, ésta beneficia a los frentistas; es de carácter sectorial cuando se construye un parque que beneficia a determinado sector, localidad, barrio; y, es global cuando se construye un paso a desnivel, un distribuidor de tráfico, ubicado en cualquier lugar de un cantón.

4.1.4 CONCEPTUALIZACIÓN DE GOBIERNO.

Presentar una definición de gobierno es sumamente amplio por todo lo que él representa, y sus elementos constitutivos, como lo podemos confirmar a continuación en la cita:

“El gobierno es, normalmente, la autoridad que dirige, controla y administra las instituciones del Estado el cual consiste en la conducción política general o ejercicio del poder del Estado. En ese sentido, habitualmente se entiende por tal al órgano (que puede estar formado por un presidente o primer ministro y un número variable de ministros) al que la Constitución o la norma fundamental de un Estado atribuye la función o poder ejecutivo, y que ejerce el poder político sobre una sociedad. También puede ser el órgano que dirige cualquier comunidad política.”¹²

¹²http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno#cite_note-1

Para resumir lo citado podría manifestar que conocemos como gobierno a la planificación, organización, que se realizan para un manejo equilibrado de un pueblo, intentando procurar una vida armoniosa entre los ciudadanos y la retribución de los recursos, pero así como plantea la retribución exige el cumplimiento de obligaciones, en el caso que nos asiste, tributarias.

También se puede decir que gobernar es dirigir las instituciones que conforman un estado o un lugar determinado, una parte de la sociedad.

4.1.5 GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO.

Para analizar este tema, considero importante citar en concepto de descentralización.

En el Diccionario Jurídico Elemental Guillermo Cabanellas de Torres, encontramos una definición de Descentralización: *“Acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad antes ejercida por el gobierno supremo del Estado. Sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial”*¹³

En relación a lo citado debo señalar que la descentralización es la independencia de la que se invisten en el presente caso los Gobiernos

¹³ CABANELLAS, de Torres, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina, 2003. p. 125

Autónomos Descentralizados Municipales con el fin de auto gobernarse dentro de su territorio.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados excepto las juntas parroquiales tienen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones. Las juntas parroquiales rurales tienen facultades reglamentarias.

A los municipios se los puede definir como un ente autónomo descentralizado cuya finalidad es velar por el bienestar de sus habitantes, a través de la facultad legislativa que le permite dictar crear, modificar y suprimir ordenanzas y con ello direccionar su administración al reparto equitativo de los recursos.

Pero todos estos organismos necesitan recursos económicos con el fin de poder cumplir con sus objetivos, y una de las fuentes de esos ingresos son los Ingresos Tributarios, teniendo en cuenta que los tributos son ingresos que el Estado y otras entidades del sector público perciben de los contribuyentes en forma de impuestos, tasas, contribuciones para financiar servicios públicos y la ejecución de programas de desarrollo económico en

beneficio del país.

4.1.6 LAS PARROQUIAS.

Parroquia Urbana.- Es la se encuentra dentro de la zona urbana de los cantones, es decir dentro de la ciudad; a esto se debe sumar que cuentan con todas la obras de servicio básico.

Parroquias Rurales.-*“Constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo consejo municipal o metropolitano.”¹⁴*

Es decir que existe un diferencia entre la parroquia urbana y la parroquia rural y esta radica en que la parroquia rural cuenta con su Gobierno Autónomo Descentralizado con es la Junta Parroquial; en tanto que la parroquia urbana ejerce la democracia representativa a través de una asamblea general de delegados barriales o parroquiales urbanos de manera permanente. Ejercitan la democracia directa mediante elecciones de sus directivos de manera universal directa y secreta de todos los pobladores empadronados en cada barrio o parroquia urbana.

2. MARCO DOCTRINARIO.

Presentaré a continuación un análisis y criterios de diferentes autores que han escrito en relación a la problemática que se está tratando.

¹⁴ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, pp. Art. 24

Respecto de los tributos, Fleiner, citado por el jurista paraguayo Carlos A. Mersan, en su obra Derecho Tributario define al tributo como: “...*Prestaciones pecuniarias que el Estado u otros organismos de Derecho Público exigen en forma unilateral a los ciudadanos para cubrir las necesidades económicas.*”¹⁵

El ilustre autor afirma que el tributo es toda prestación pecuniaria, debida al Estado u otros organismos de Derecho Público, por lo sujetos obligados en virtud de una norma legalmente establecida, para satisfacer los requerimientos en persecución del desarrollo nacional.

Respecto de lo manifestado por Fleiner, puedo deducir que el tributo se presenta como una prestación económica traducida en dinero en efectivo, lo cual se convierte en una forma de recuperar la inversión de las entidades públicas. Esta forma de recaudo debe estar legalmente establecida y se recauda mediante el cobro directo al contribuyente.

Ángel Schindel, afirma que “*El tributo, desde su punto de vista jurídico, es la expresión que se utiliza para denominar genéricamente que el tributo u otro, establece coercitivamente en virtud de lo que disponga la Ley con el objeto de cumplir sus fines.*”¹⁶

Efectivamente, el Estado o los organismos del Estado tienen poder coercitivo para hacer efectivo el recaudo de los tributos; pero esta situación se da

¹⁵ MERSAN, Carlos A. “Derecho Tributario”, Octava edición. Editora Litocolor. Asunción, 1997, pp26

¹⁶ SCHIDEL, Ángel. Concepto y Especies de Tributo, Tratado de Tributación. Tomo II. Derecho Tributario. Director Horacio A. García Belsulce. Astrea. Buenos Aires.2003.pp30

solamente en caso de que el sujeto pasivo o el contribuyente no los haya pagado en el tiempo establecido para el efecto.

Continuando con el análisis de la doctrina, considero muy importante citar a Ruoti Nora, que explica que la tasa *“Es una prestación en dinero que debe pagar el contribuyente, pero únicamente cuando recibe la realización de un servicio efectivamente prestado por el ente recaudador, ya sea en su persona o en sus bienes. El contribuyente, si no recibe el servicio, se encuentra facultado a no realizar el pago al Estado, por lo tanto, cuando hablamos de este tipo de clasificación, necesariamente debe existir una contraprestación por parte del Estado.”*¹⁷

Al respecto de lo citado, considero que es importante recalcar que en nuestra legislación se dispone una serie de normas tendientes a facultar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, recaudar ingresos, en correspondencia a las obras ejecutadas dentro de sus jurisdicciones.

Considero de gran importancia analizar el criterio de Peña Villamil, el cual en su obra Manual de Derecho Tributario, no habla de que las contribuciones especiales son: *“Los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.”*¹⁸

¹⁷ RUOTICOSP, Nora. Lecciones para cátedra de Derecho Tributario. Editora Emprendimientos Nora Ruoti S.R.L. Asunción, 2006.pp.63

¹⁸ PEÑA VILLAMIL, Manuel. Derecho Tributario. Tomo II. Editora Litocolor. Asunción, 1995.pp.63

De las citas que he tomado, se desprende que, efectivamente, para que el obligado o sujeto pasivo del tributo pague los valores fijados por el sujeto activo, debe existir el beneficio; dependiendo del tipo de obra o servicio que se haya realizado o prestado.

Respecto de los principios del Régimen Tributario, considero importante referirme al criterio de algunos entendidos en la materia y que lo analiza a continuación:

Para Arrijoja Vizcaíno, el principio de Generalidad tributaria significa que *“están obligados a pagar los tributos todas aquellas personas, físicas o morales, que por cualquier motivo o circunstancia se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas previstas en las leyes tributarias, llevando a cabo el correspondiente hecho generador de los tributos o contribuciones de que se trate”*¹⁹.

El referido autor indica que en general están obligadas a pagar los tributos todas aquellas personas que de una u otra forma estén previstas en la correspondiente ley y que lleven a cabo el hecho generador del tributo; considero que este criterio está muy apegado a lo que dispone nuestro Código Tributario y que, efectivamente todas las personas debemos contribuir con el desarrollo de los pueblos. Pero en el caso del pago del tributo como son las contribuciones especiales de mejoras lo debemos hacer

¹⁹ Vid. ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo, op.cit, nota 3, pp. 248 y 249

siempre y cuando seamos beneficiarios de las obras ejecutadas.

Flores Zabala indica que *“este principio no significa que todos deben pagar impuestos, sino que los impuestos deben gravar a todos los individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, siempre y cuando cuenten con la respectiva Capacidad Contributiva para pagar el respectivo impuesto.”*²⁰

Para el citado tratadista, el principio de generalidad no significa que todos deben pagar impuesto, sino que los impuestos deben a gravar a todos los individuos que señala la ley; en el caso que está siendo objeto de análisis en el presente trabajo de tesis, respecto al pago del tributo de las contribuciones especiales de mejoras, lo citado coincide plenamente con lo que dispone nuestra legislación, es decir que deben pagar el tributo únicamente los beneficiarios de las obras y quienes tengan la capacidad contributiva, cosa que no sucede con los moradores de las cabeceras de las parroquias rurales de los cantones que se ven obligados a pagar contribuciones especiales de mejoras por la ejecución de obras que no han beneficiado a sus predios.

Respecto de la progresividad, Sáinz de Bujanda manifiesta que: *“...el reparto de la carga tributaria exige la determinación cuantitativa concreta de la prestación tributaria de cada individuo. No basta, por tanto saber que han de*

²⁰ FLORES ZABALA, Ernesto, Op. Cit, nota 6, pp. 212

contribuir al sostenimiento de las cargas públicas quienes tengan capacidad contributiva, sino que es necesario determinar la medida que corresponde a cada sujeto”²¹.

El principio de progresividad implica que a mayor capacidad contributiva es mayor la tarifa del tributo, o que mientras más grande es la operación o negocio gravado, la tarifa aplicable para cuantificar la obligación es progresivamente mayor. Pero en el caso del tributo de las contribuciones especiales de mejoras, considero importante resaltar que la progresividad se debe aplicar respecto del beneficio que adquieren los inmuebles por la construcción de determinada obra.

Respecto del principio de generalidad Héctor Villegas analiza el principio de generalidad de la siguiente manera:

“Este principio de generalidad se refiere más a un aspecto negativo que positivo. No se trata de que todos deban pagar tributos, según la generalidad, sino que nadie debe ser eximido por privilegios personales, de clase, linaje o casta. En otras palabras, el gravamen se debe establecer en tal forma que cualquier persona, cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del tributo, debe quedar sujeta a él”²².

Al respecto de lo citado, considero que este principio del Régimen Tributario en el caso del cobro de las contribuciones especiales de mejoras, no debe

²¹ SÁINZ DE BUJANDA, Fernando, Lecciones de Derecho Financiero, Madrid, Universidad Complutense, 1979.

²² VILLEGAS, Héctor, Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, 5ª. Edición. Ediciones DEPALMA, Buenos Aires, 1992, Pág. 200.

ser aplicado de forma general a todos los predios considerados urbanos por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sino se debe tomar en cuenta lo dispuesto en la ley respecto de que deben pagar únicamente los predios que han sido beneficiados por la ejecución de la obra, cosa a que ocurre con los predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales de los cantones.

4. 3 MARCO JURÍDICO.

4.3.1 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

La Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 4 del artículo 66 determina: *“Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.”*²³

Esta disposición constitucional garantiza a todos los ecuatorianos el derecho a la igualdad formal, es decir que todos somos iguales ante la ley; a la igualdad materia, que todos tenemos derecho a vivir y gozar en igualdad de condiciones de todos los servicios básicos; y, finalmente a ser tratado de igual manera sin importar en lugar de donde se provenga y el estatus social.

Asimismo la Norma Constitucional, en el artículo 83 y su numeral 15 determina: *“Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las y los*

²³CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Art. 66, Núm. 4

ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la Ley... 15. Cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por la ley...”²⁴

Todos los ecuatorianos, constitucionalmente estamos obligados a pagar los tributos establecidos por las leyes; pero, al respecto considero importante resaltar que se debe procurar aplicar las leyes de forma eficiente, de forma justa, más no se debe aplicar las normas simplemente buscando conseguir mayor recaudación como ocurre en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, que en los últimos años aplican la ley con la finalidad de conseguir mayores ingresos para cubrir su presupuesto.

Continuando con el análisis constitucional, encontramos que en su Título V, Organización Territorial del Ecuador, en su Capítulo Primero, Principios Generales, artículo 238 dispone que:

“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.”²⁵

²⁴CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Art. 83, Núm. 15

²⁵CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Art. 238

Efectivamente, la Constitución de la República dispone que los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador gozan de autonomía administrativa y financiera, considero que en la actualidad esa autonomía administrativa y financiera es no es tan notable, por cuanto el Gobierno central interfiere en la administración, sobre todo en la municipal, debido a que el Alcalde y la mayoría de los Concejales pertenecen a Partidos Políticos; y en este contexto siempre va a prevalecer el criterio del Gobierno central, por lo que no es tan evidente esa autonomía.

En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados como las Juntas Parroquiales, esta autonomía administrativa y sobre todo lo financiera no es tan real, debido a la dependencia o subordinación a la que estás sujetos; considero importante manifestar que en la actualidad Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales adeudan ingentes rubros por concepto de Presupuestos Participativos, que en su momento no fueron desembolsados por falta de voluntad política o de recursos.

De igual manera, la Constitución de la República del Ecuador en el Título V, Organización Territorial del Estado, Capítulo Primero: Principios Generales, en el Art. 240, inciso primero dispone que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales...”*²⁶

²⁶CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Art. 240

La actual Constitución de la República del Ecuador faculta a los gobiernos seccionales la capacidad legislativa, esto es la creación y aprobación de ordenanzas que entre otros ámbitos permitan obtener recursos para financiar el presupuesto municipal; sin embargo, aquello en muchas ocasiones se ve extralimitado con la única finalidad de obtener mayores recursos, es así que los Concejos Municipales, han aprobado Ordenanzas para cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en la zona urbana, incluyendo a predios que se encuentran ubicados en cabeceras de parroquias rurales dentro del catastro urbano, por el simple hecho de haber ejecutado un plan de ordenamiento territorial con el cual se incluye dentro del catastro urbano un sinnúmero de predios pertenecientes a las parroquias rurales, con lo cual se restan competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales. De igual manera, la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 264 dispone que los gobiernos municipales tengan competencias exclusivas sin perjuicio de las demás que dispongan las leyes, entre otras las señaladas en los numerales 5 y 9.

Numeral 5.- *“Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.* Numeral 9. *Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*²⁷

El Régimen Tributario de nuestro País al amparo de lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, establece que solo por acto

²⁷CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Art. 264

normativo del órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones; y que las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

Al amparo de esta disposición constitucional las Municipalidades, a través de su Concejo Municipal han aprobado y puesto en vigencia Ordenanzas para cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en la zona urbana, que en la actualidad está generando conflicto con los moradores de las cabeceras de las parroquias rurales, por cuanto deben pagar la contribución especial de mejoras por obras ejecutadas en el área urbana, obras que de ninguna manera son de beneficio directo para esos predios.

En la Sección Quinta, Régimen Tributario, en el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador, se consagran los principios por los cuales se regirá el régimen tributario ecuatoriano.

“Art.300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos...”²⁸

Principio de generalidad.- La ley tributaria tiene el carácter general, motivo por el cual no está direccionada a determinada persona o determinado grupo

²⁸CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Art. 300

de personas, con lo cual se verifica que todas las personas el derecho a la igualdad.

Principio de progresividad.- La aplicación de este principio permite que la fijación de los tributos se realice tomando en consideración una tarifa gradual, es decir, en función al margen de utilidad o rentabilidad. Principio de eficiencia, es obligación del Estado, velar porque la Administración Tributaria sea eficiente, es decir que se obtenga buenos resultados con la utilización de la menor cantidad de recursos.

Principio de simplicidad administrativa.- La Administración Tributaria debe brindar al contribuyente las facilidades necesarias al momento de pagar sus obligaciones, es decir se debe dar facilidades al contribuyente, o dicho de otra forma se debe eliminar trabas al momento de la recaudación.

Principio de irretroactividad.- Las leyes rigen para el futuro, es decir que entran en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Registro Oficial.

Principio de equidad.- Con la aplicación de este principio se busca que la obligación tributaria se realice en forma justa y equilibrada entre todos los ciudadanos, de acuerdo a su capacidad económica.

Principio de transparencia.- Es una obligación de la Administración Financiera el hacer asequible y pública la información sobre su gestión.

Principio de suficiencia recaudatoria.- el Estado o la Administración Pública debe tener en cuenta que la recaudación de tributos será suficiente para el funcionamiento del presupuesto o gasto público.

4.3.2 CÓDIGO TRIBUTARIO ECUATORIANO.

En el artículo 1 del Cuerpo Legal citado, se dispone: “Ámbito de aplicación.- Los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos. Se aplicarán a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos.

Para estos efectos, entiéndese por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora.”²⁹

Las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los pasivos, se encuentran reguladas por el Código Tributario, en este punto es importante resaltar lo dispuesto en éste artículo, debido a que las disposiciones del Código Tributario se deben aplicar a todos los tributos; resaltando que se entienden por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora.

Continuando con el análisis de las disposiciones del Código Tributario referentes con el tema de investigación, considero importante tomar en

²⁹ CÓDIGO TRIBUTARIO ECUATORIANO. Art. 1

cuenta lo dispuesto en el *“Artículo 3.- Poder tributario.- Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes.*

Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley...”³⁰

La citada norma es clara al disponer que solo por acto legislativo de órgano competente se puedan modificar, o extinguir tributos; las tasas, y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

“Art. 4.- Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código”³¹.

En el caso de las contribuciones especiales de mejoras que son exigidas por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, es en las ordenanzas donde se establecen el objeto imponible, el sujeto activo y pasivo y la cuantía que debe ser recaudada por el GAD, en este caso el Municipal.

³⁰IBÍDEM. Art. 3

³¹CÓDIGO TRIBUTARIO, Art. 4

El Art. 5 del Código Tributario ecuatoriano, respecto del tema que es objeto de investigación en la presente tesis, establece que *“El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad”*.³²

El principio tributario de legalidad.- Este principio faculta el establecer, modificar o exonerar tributos exclusivamente al Estado. En lo referente al tema de investigación, este principio del régimen tributario está dispuesto en concordancia con la disposición constitucional consagrada en el artículo 264 numeral 5, que faculta a los gobiernos municipales para crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Para concluir, es importante indicar que no existe contribución especial sin ordenanza.

Principio de generalidad.- Al igual que la Constitución de la República, el Código Tributario también recoge este principio y no es otra cosa que las disposiciones de que las leyes tributarias rigen de manera general y abstracta sin ningún tipo de beneficio o imposición especial para cierto grupo de personas.

Principio de igualdad.- Este principio rige la vida jurídica del Estado de forma general proporcionando la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

³², ÍBIDEM, pp. 2

Principio de proporcionalidad.- Este principio determina que la obligación tributaria deberá ser fijada tomando en consideración la capacidad para contribuir de la persona, esto es a mayor capacidad contributiva mayor gravamen establecido como obligación tributaria.

En lo relacionado con el principio de proporcionalidad, los tributos por concepto de contribuciones especiales de mejoras por obras de beneficio general, se debe tener presente que el pago se realiza tomando en cuenta el beneficio real o presuntivo que reciben los inmuebles por la construcción de la obra.

Principio de irretroactividad.- La ley tributaria no tiene carácter retroactivo, se la aplica a partir de su vigencia, es decir luego de que haya sido publicada en el Registro Oficial.

4.3.3 CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

Antes de empezar con el análisis de las disposiciones contempladas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), debo indicar que anteriormente los municipios estaban regulados por la Ley de Régimen Municipal; pero que al contar nuestro país con la nueva Constitución, que fue aprobada en año 2008, se estableció una nueva organización territorial del Estado, incorporándose nuevas

competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados disponiendo que por ley se establezca el Sistema Nacional de Competencia, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional.

Es por esta razón que se crea un nuevo Cuerpo Legal codificado que integra la normativa que regula a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, convirtiéndose así los municipios en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

La facultad normativa que concede el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se encuentra dispuesta en el artículo 7 en lo referente a la facultad normativa dispone: *“Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los concejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial...”*³³

A continuación, considero importante referirme a lo dispuesto en el Capítulo III del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización (COOTAD), sobre competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal, concretamente lo dispuesto en el artículo 55,

³³CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL Y AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION. Art.7

literal e) que dispone: “*Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejora*”³⁴.

Al amparo de lo dispuesto en la norma citada, los gobiernos autónomos municipales, como ya lo mencioné anteriormente han procedido a actualizar los catastros inmobiliarios lo cual ha llevado a que se incluyan en el catastro urbano predios pertenecientes a las parroquias rurales de los cantones.

En el artículo 57, de la Norma Legal analizada se establecen una serie de atribuciones y deberes que tiene el Concejo Municipal que entre otros se considero importante citar los siguientes literales:

a).- “El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.

b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor.

c) Crear. Modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute,”³⁵

La citada norma es muy clara al definir las competencias de los Gobiernos y Concejos Municipales y es atribución de los mismos la aprobación de ordenanzas para la creación y cobro de tributos como contribuciones

³⁴ ÍBIDEM. Art. 55.Literal.e

³⁵CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL Y AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION. pp. 31.

especiales y la reorganización y actualización de catastros, entre otras competencias. Sin embargo aquello no faculta para que se incluyan de manera arbitraria dentro de esta masa tributaria a predios que no son beneficiarios de obras realizadas en el área urbana, siendo este el caso de las predios pertenecientes al área rural, que en la actualidad se encuentran incluidos en el catastro municipal como urbanos.

Profundizando el análisis de la referida norma, es pertinente el análisis de la facultad tributaria de los gobiernos municipales y distritos metropolitanos, los que están facultados para: *“...crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de los bienes o espacios públicos, y en razón de las obras que ejecutes dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción...”*³⁶

Esta disposición legal otorga facultades legislativas a los gobiernos municipales, en lo relacionado a la creación o aprobación de ordenanzas tendientes a la recaudación de tributos como las contribuciones especiales de mejoras, en razón de de las obras tanto de carácter general o global que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripciones territoriales, dicho de otra manera únicamente dentro del área urbana de

³⁶ CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL Y AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION. Art.179

cada cantón, debido a que las zonas rurales son de competencia del gobierno parroquial rural.

Más adelante en el Art. 569 del COOTAD, dispone que el objeto de la contribución especial, es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública.

En el caso concreto de obras de vialidad, la construcción de vías conectoras y avenidas principales generan contribuciones de mejoras en el conjunto de la zona o de la ciudad, según sea el caso.

Así mismo el Art. 573, establece que el beneficio generado por la obra, es cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia.

En el caso de las parroquias rurales, sus predios no resultan colindantes a las obras públicas ejecutadas en la zona urbana y peor aún resultan beneficiadas por la construcción de dichas obras; sin embargo los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales al incluir predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales para el cobro de contribuciones especiales de mejoras, irrespetan el principio de proporcionalidad, que dispone que los tributos por concepto de contribuciones especiales de

mejoras por obras de beneficio general, se debe tener en cuenta que el pago se realiza en función del beneficio real o presuntivo que reciben los inmuebles por la construcción de la obra.

En el artículo 579 del Cuerpo Legal materia del presente análisis dispone:

“Distribución del costo de pavimentos.- El costo de los pavimentos urbanos, apertura o ensanche de calles, se distribuirá de la siguiente manera:

a) El cuarenta por ciento (40%) será prorrateado entre todas las propiedades sin excepción, en proporción a las medidas de su frente a la vía;

b) El sesenta por ciento (60%) será prorrateado entre todas las propiedades con frente a la vía sin excepción, en proporción al avalúo de la tierra y las mejoras adheridas en forma permanente; y,

c) La suma de las cantidades resultantes de las letras a) y b) de este artículo, correspondientes a predios no exentos del impuesto a la propiedad, serán puestos al cobro en la forma establecida por este Código.

El costo de los pavimentos rurales se distribuirá entre todos los predios rurales aplicando un procedimiento de solidaridad basado en la exoneración de predios cuya área sea menor a una hectárea y en la capacidad de pago de sus propietarios³⁷.

La citada disposición, en lo referente con los costos de pavimentos, dispone que el 40% del costo será prorrateado entre todas las propiedades en razón

³⁷ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Art. 579

a la medida de su frente; asimismo dispone que el 60% del costo será prorrateado entre las propiedades con el frente a la vía sin excepción, en proporción al avalúo de la tierra.

Considero importante recalcar que una obra ejecutada en la zona urbana de los cantones, no tiene nada que ver con los predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales pertenecientes a los mismos; por lo tanto no se puede hablar de zona de influencia, para aplicar el cobro del tributo denominado contribución especial de mejoras.

De lo antes mencionado se desprende que definitivamente no se debe generalizar el cobro de contribuciones especiales a todos los predios que el GAD Municipal califica como urbanos, así estén ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales.

Artículo 591 del COOTAD, en lo relacionado a la determinación de las contribuciones especiales de mejoras dispone: *“Para la determinación de cualquiera de las contribuciones especiales de mejoras, se incluirán todas las propiedades beneficiadas. Las exenciones establecidas por el órgano normativo competente serán de cargo de las municipalidades o distritos metropolitanos respectivos.”*³⁸

En cualquiera de los casos, las obras que generan el cobro de contribuciones especiales de mejoras, para su determinación se incluirán

³⁸ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, pp.184

todas las propiedades beneficiadas por la ejecución de la obra.

“Artículo 592.-Cobro de las contribuciones especiales.- Las contribuciones especiales podrán cobrarse, fraccionando la obra a medida que vaya terminándose por tramos o partes. El gobierno metropolitano o municipal determinará en las ordenanzas respectivas, la forma y el plazo en que los contribuyentes pagarán la deuda por la contribución especial de mejoras que les corresponde. El pago será exigible, inclusive, por vía coactiva, de acuerdo con la ley.”³⁹

Para el cobro de contribuciones especiales de mejoras, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben hacer constar la forma de pago en las respectivas ordenanzas aprobadas para tal efecto, en este caso, es importante resaltar que las mismas deben ser aprobadas respetando las disposiciones legales, y sobre todo los principios del Régimen Tributario.

“Artículo 593.- Límite del tributo.- El monto total de este tributo no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del mayor valor experimentado por el inmueble entre la época inmediatamente anterior a la obra y la época de la determinación del débito tributario.

Los reclamos de los contribuyentes, si no se resolvieren en la instancia administrativa, se tramitarán por la vía contencioso tributaria.”⁴⁰

Para el caso de los avalúos de las propiedades, los GAD Municipales deben tomar en cuenta el valor real comercial de determinados sectores, en función

³⁹CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Art. 592

⁴⁰ ÍBIDEM. Art. 593

de la obras de infraestructura que poseen los predios, esto con la finalidad de no exceder en la valoración. En lo relacionado con los predios pertenecientes a las cabeceras de las parroquias rurales de los cantones, deben tener un trato diferente, porque no cuentan ni siquiera con todos los servicios básicos.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA.

4.4.1. LEGISLACION VENEZOLANA.

Bases Constitucionales.- Las Contribuciones Especiales tienen su basamento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sustentado en los siguientes artículos:

En el Artículo 133 podemos verificar que se determina que *“Toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley...”*⁴¹

En este artículo se les impone a los ciudadanos el deber de pagar los impuestos previstos en las diferentes leyes, tal como sucede en nuestra legislación, es decir que todos los habitantes seremos solidarios con el presupuesto del Estado mediante la cancelación de tributos.

En el Artículo 179 del Cuerpo Legal que se analiza, se estipula que:

⁴¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA, Art. 133

"...Los Municipios tendrán los siguientes ingresos...

2.- Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicio, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística."⁴²

En esta Constitución se topa un aspecto muy interesante que no se aborda en nuestra legislación, es así que al referir a contribuciones especiales se hace referencia a las aplicables sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística, es decir toma en consideración un aspecto importantísimo como lo es la plusvalía de forma directa es decir se participa de acuerdo al beneficio directo.

Más adelante en el Artículo 317 se señala que *"No podrán cobrarse impuestos, tasas ni contribuciones que no estén establecidas en la Ley..."⁴³*

Como lo podemos apreciar en la Constitución Venezolana al igual que en la nuestra se hace referencia al principio de legalidad y su reserva con lo que se evidencia el cumplimiento de este principio.

⁴² CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. Art. 179

⁴³ÍBIDEM, Art. 317

Bases Legales.- Dentro de las bases legales podemos hacer referencia a: El Código Orgánico Tributario y la Ley Orgánica para la Ordenación Territorial.

El Código Orgánico Tributario Venezolano.- La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela Decreta el Siguiete, Código Orgánico Tributario, publicado mediante Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37305 Del 17-10 2001, donde en su artículo 12 se establece que *“Están sometidos a lo señalado en este Código, los impuestos, las tasas, las contribuciones de mejoras, de seguridad social y las demás contribuciones especiales...”*⁴⁴

Al igual que en nuestra legislación tributaria, el Código Tributario venezolano, estipula que los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales de mejoras están sometidas a sus disposiciones.

La Ley Orgánica para la Ordenación Territorial en su artículo 68 señala lo relativo a las Contribuciones Especiales por cambio de uso de los Inmuebles:

"Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de las Ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en la intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

⁴⁴ CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO VENEZOLANO, Art. 12

En ningún caso, la contribución especial que crearen los Municipios conforme a lo establecido en este artículo, podrá ser mayor de cinco por ciento (5 %) del valor resultante de la propiedad del inmueble, en cuya determinación se garantizará, en las Ordenanzas respectivas, la participación de los propietarios, y los correspondientes recursos. El producto de la contribución especial prevista en este artículo, se aplicará a la realización de las obras y servicios urbanos que se determinen en las Ordenanzas.”⁴⁵

De la legislación venezolana citada, es importante resaltar que se estipulan disposiciones relacionadas con las contribuciones especiales de mejoras, de las que estimo importante resaltar el porcentaje establecido para el cobro de contribuciones especiales; y, que el tributo se aplica para obras y servicios urbanos que se determinen en las ordenanzas.

4.4.2. LEGISLACION PERUANA.

También he considerado pertinente el analizar normas establecidas en la Constitución de la República del Perú, la misma que respecto de las contribuciones especiales en su artículo 74 dispone: *“Los gobiernos locales pueden crear, modificar, y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley.”⁴⁶*

Esta disposición estipulada en la Constitución de la República del Perú, consagra el principio de legalidad.

⁴⁵ LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL, Art. 68

⁴⁶ LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, art. 74

Concordante con la norma constitucional citada, la Norma IV del Derecho Legislativo 816 Código Tributario, establece que: *“Los gobiernos Locales, mediante ordenanza, pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley”*⁴⁷.

Para finalizar el análisis de las legislaciones de los dos países vecinos, considero importante resaltar que lo relacionado con el tributo que se recauda vía contribución especial de mejoras, debe ser normado en las respectivas ordenanzas y que es competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el caso de nuestro país, en el caso de Venezuela los Municipios y el caso del vecino país de Perú están a cargo de los Gobiernos Locales.

⁴⁷ CÓDIGO TRIBUTARIO PERUANO

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1 MATERIALES UTILIZADOS

Para el desarrollo de la presente tesis me he servido de distintos métodos, procedimientos y técnicas que la investigación científica proporciona, es decir las formas y medios que me han permitido descubrir, sistematizar aplicar nuevos conocimientos.

En lo referente a los materiales utilizados, debo indicar que han sido los siguientes: leyes, códigos, papel, computador, tinta para impresiones, etc.

5.2 MÉTODOS

Se ha realizado una investigación descriptiva y bibliográfica.

La investigación bibliográfica, consiste en la búsqueda de información en bibliotecas, periódicos, internet, libros de derecho, relacionados con el tema que se está desarrollando en la tesis.

La investigación descriptiva, es aquella que nos permite describir y explicar detalladamente un problema social, objetivos y fenómenos naturales y sociales mediante su estudio con el propósito de determinar las características.

Método Científico.- Es el instrumento adecuado que permite llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad mediante la conjugación de la reflexión comprensiva y el contacto directo de la realidad objetiva. Es por esa razón que para el desarrollo de la presente tesis me he apoyado en el descrito método.

Método Inductivo.- Parte de problemas particulares para llegar a las generalidades, de lo concreto a lo complejo; en el presente caso se ha realizado un estudio sobre un problema concreto relacionado con el tema que se ha investigado para aplicarlo a lo general.

Método Deductivo.- Parte de lo general o global para llegar a lo particular y concreto, es decir permite llegar a conclusiones particulares dentro del tema investigado.

Método analítico.- Permite estudiar el problema en sus diferentes ámbitos, esto es desde el punto de vista social, jurídico y económico.

Con el análisis y la síntesis he complementado el análisis del tema investigado.

Método Científico.- Permite el conocimiento de los fenómenos que se dan en la sociedad, por la aplicación de ciertas normas jurídicas.

5.3 PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS.

Durante la ejecución he utilizado la técnica de la observación, que me ha permitido observar la realidad actual en la que se desenvuelve el problema y el criterio que tienen los profesionales que tienen conocimiento del mismo.

Para la recolección de la información he utilizado fichas bibliográficas y fichas mnemotécnicas.

La entrevista se ha aplicado a un personero de la Ilustre Municipalidad de Cuenca, un Abogado en libre ejercicio Profesional y un Presidente de Gobierno Autónomo Parroquial.

La encuesta ha sido aplicada a treinta Abogados en libre ejercicio profesional de la ciudad de Cuenca.

Finalmente, los resultados de la investigación son expuestos en el informe final, el mismo que contiene toda la recopilación bibliográfica, el análisis de resultados expresado en cuadros estadísticos. La presente investigación culmina con la comprobación de objetivos, la verificación de la hipótesis planteada, la presentación de las conclusiones y recomendaciones; y el planteamiento de una reforma legal que permita buscar una solución al problema analizado.

6.- RESULTADOS

6.1 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LAS ENCUESTAS.

Pregunta número 1.

¿Conoce usted las atribuciones que en Materia Tributaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, les otorga a los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

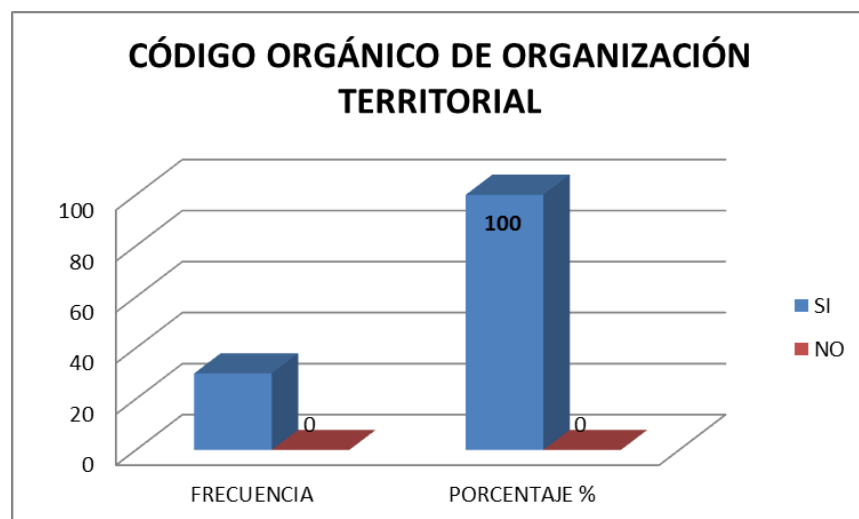
CUADRO No. 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE %
SI	30	100 %
NO	0	0 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: 30 Abogados en Libre Ejercicio Profesional de la ciudad de Cuenca.

Autora: Lucia Patricia Bravo.

GRAFICO No. 1



Interpretación.- Respecto de esta pregunta, 30 encuestados que representa el cien por ciento manifiesta que si conoce las atribuciones que en materia tributaria otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos; porque son Abogados que están patrocinando defensa de estos casos a los habitantes de las cabeceras de las parroquias rurales de Cuenca.

Análisis.- Este resultado obedece a que los encuestados son Abogados que de una u otra forma están vinculados con el tema materia de la presente investigación, en este punto resaltan que el COOTAD otorga facultades o atribuciones normativas como es el caso de dictar normas con el carácter general; a través de ordenanzas los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales regulan las tasas, contribuciones especiales de mejoras, etc.

Pregunta número 2

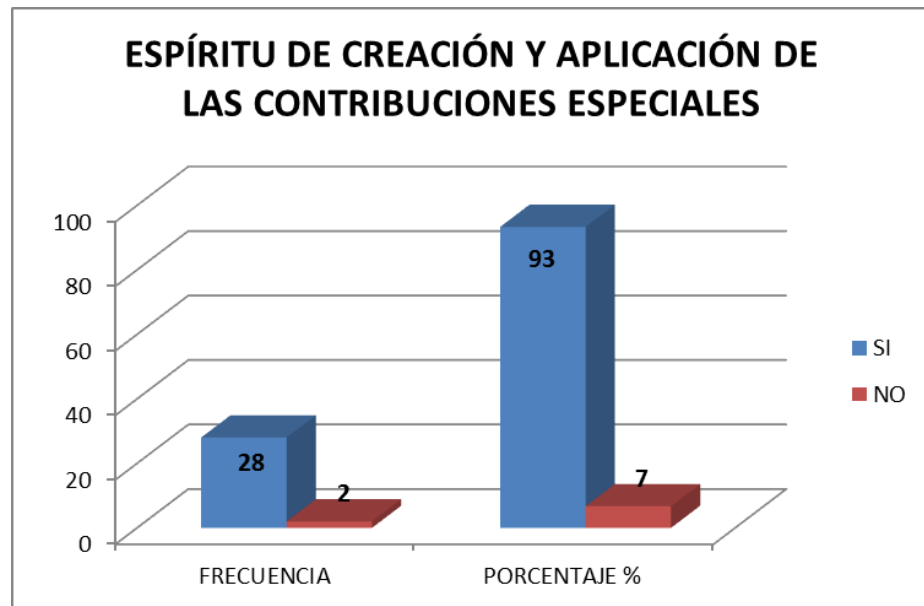
¿Conoce usted cuál es el espíritu de la creación y aplicación de las contribuciones especiales de mejoras por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales?

CUADRO No. 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE %
SI	28	93 %
NO	2	7 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: 30 Abogados en Libre Ejercicio Profesional de la ciudad de Cuenca.
Autora: Lucia Patricia Bravo.

GRAFICO No. 2



Interpretación.- A esta pregunta, del total de 30 Abogados encuestados, 28 que representa el noventa y tres por ciento responde en forma positiva, debido a que conocen el tema y porque incluso en la actualidad ellos también deben realizar el pago de la contribución especial de mejoras y 2 que representa el siete por ciento responden de forma negativa, lo hacen de esta forma porque dicen no haber tenido problemas de esa naturaleza, y no han analizado el tema de los tributos como las contribuciones especiales de mejoras.

Análisis.- En lo relacionado con el espíritu de la creación y aplicación de las contribuciones especiales de mejoras se puede ver que existe conocimiento por parte de los encuestados, pero, son enfáticos en manifestar que éste tributo debe ser cobrado únicamente a los predios que se encuentran ubicados dentro de la zona de influencia de la obra ejecutada o que sean

beneficiarios de la misma, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 569 del COOTAD, de otra parte, manifiestan que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales deben aplicar la Ordenanza para el Cobro de Contribuciones Especiales de Mejoras por Obras de Beneficio General, tomado en cuenta que las contribuciones especiales son tributos debidos en razón de beneficios.

En este aspecto, considero importante resaltar que cuando los contribuyentes, en este caso los dueños de los predios beneficiarios de obras que el GAD Municipal ejecuta pagamos los impuestos con mucha voluntad, pero cuando se imponen impuestos por obras que no han beneficiado de ninguna manera a los predios es cuando se pone resistencia al pago, incluso se llega a considerar la rebeldía tributaria que ha llevado a ejecutar el cobro por la vía coactiva.

Pregunta número 3

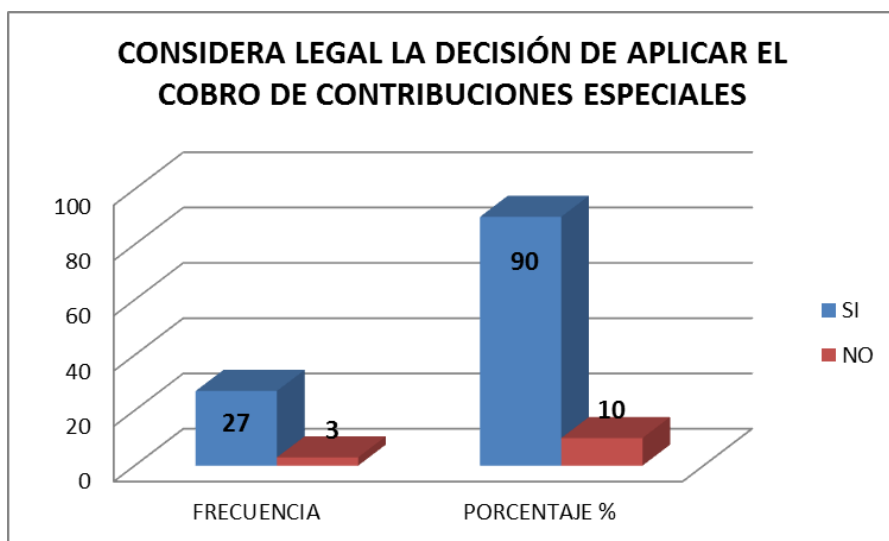
¿De su experiencia profesional, considera usted ilegal la decisión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, de aplicar el cobro de contribuciones especiales de mejoras de forma generalizada, tanto en predios ubicados en el sector urbano como en el sector rural?

CUADRO No. 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE %
SI	27	90 %
NO	3	10 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: 30 Abogados en Libre Ejercicio Profesional de la ciudad de Cuenca.
Autora: Lucia Patricia Bravo.

GRAFICO No. 3



Interpretación.- Total de Abogados encuestados 30, en forma positiva responden 27 que representa el noventa por ciento de los encuestados, porque las obras no han beneficiado a todos los predios, es decir que los mismos no están dentro de la zona de influencia; mientras que 3 que representa el diez por ciento responde de forma negativa, esta respuesta obedece a que estos profesionales dicen no haber analizado de forma concreta e tema del tributo como es las contribuciones especiales de mejoras.

Análisis.- Respecto de la legalidad de la generalización del cobro, los encuestados manifiestan que no es legal, porque la disposición contemplada en el artículo 569 del COOTAD, es muy clara al establecer que el objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real opresuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública. No es legal ni correcto que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales hayan procedido a incluir al catastro urbano a predios que se encuentran en las cabeceras de las parroquias rurales y en la actualidad se pretenda cobrar todos los impuestos que legalmente les corresponde pagar a los predios urbanos.

Pregunta número 4

¿Considera usted que se cumplen los Principios del Régimen Tributario, cuando los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales aplican de manera generalizada el cobro de contribuciones especiales de mejoras tanto a predios urbanos como a predios ubicados en las cabeceras de parroquias rurales?

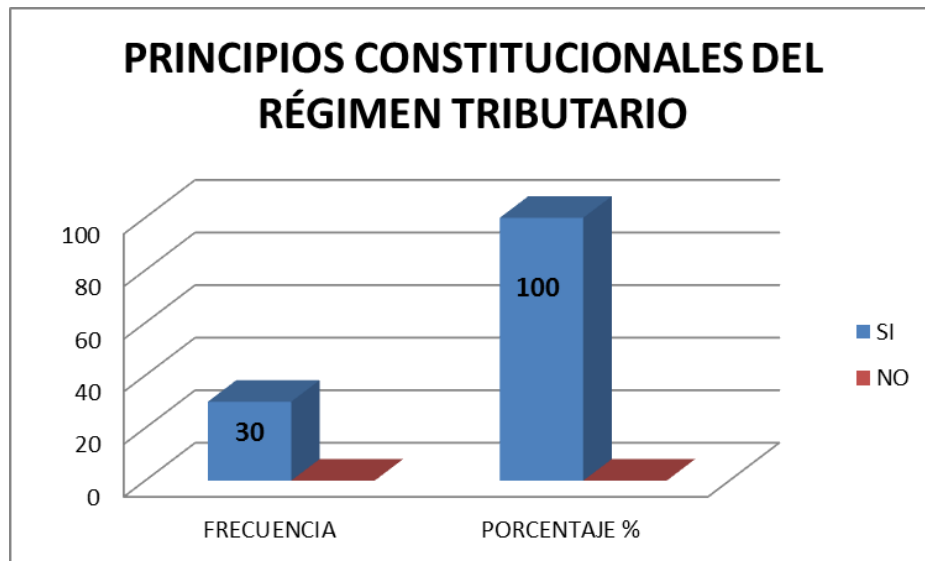
CUADRO Nº 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE %
SI	30	100 %
NO	0	0 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: 30 Abogados en Libre Ejercicio Profesional de la ciudad de Cuenca.

Autora: Lucía Patricia Bravo.

GRAFICO No. 4



Interpretación.- De la población de 30 encuestados, un total de 30 que representa el cien por ciento responde de forma afirmativa a la pregunta planteada, porque consideran que se lo realiza el cobro de manera general, sin analizar a verdadera situación de beneficio recibido por los inmuebles y no se analiza la situación económica de los propietarios de los inmuebles.

Análisis.- La aplicación y cobro de contribuciones especiales de mejoras no debe ser de manera general tanto para predios urbanos como para los predios considerados urbanos pero que se encuentra ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales de los cantones, debido que no reciben el mismo beneficio por la construcción de la obra y porque no se encuentra dentro de la zona de influencia, como dispone la normativa vigente para el efecto. Con la aplicación de forma general el mencionado cobro, no se está cumpliendo con el principio de proporcionalidad, debido a que no se tome en

cuenta la capacidad contributiva de los habitantes del sector rural.

Pregunta número 5

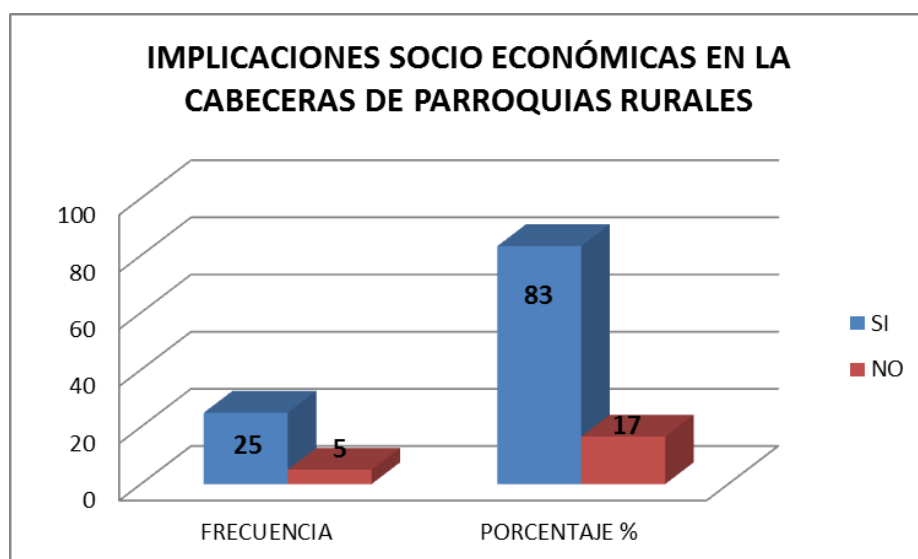
¿Cree usted que genera implicaciones socio económicas negativas el cobro de las Contribuciones Especiales de Mejoras por Obras de Beneficio General, en los propietarios de predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales?

CUADRO No. 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE %
SI	25	83 %
NO	5	17 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: 30 Abogados en Libre Ejercicio Profesional de la ciudad de Cuenca.
Autora: Lucia Patricia Bravo.

GRAFICO No. 5



Interpretación.- Del total de la población encuestada, 25 que representa el 83 por ciento se pronuncia de forma afirmativa, manifestando que si genera implicaciones negativas en los habitantes de las parroquias rurales el cobro de contribuciones especiales de mejoras por obras ejecutadas en la zona urbana; y, 5 encuestados que representa el 17 por ciento se pronuncia de forma negativa manifestando que no se generan implicaciones negativas, porque se debe pagar los tributos que la ley manda.

Análisis.- Si se considera que el objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo que genera la construcción de una obra pública a los inmuebles urbanos, sí podemos precisar que el cobro del mencionado tributo genera implicaciones negativas en los dueños de los predios ubicado en las cabeceras de las parroquias rurales, por cuanto deben pagar por obras que no han generado ningún beneficio en los mismos. Al respecto, considero importante indicar que muchos de los predios ubicados en cabeceras de parroquias rurales ni siquiera cuentan con obras básicas como son pavimento o asfalto, veredas, bordillos, a esto se suma que las calles son muy angostas.

6. 2.- RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE ENTREVISTAS.

PRIMERA ENTREVISTA

1.- ¿Cuáles son las atribuciones que en Materia Tributaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

les otorga a los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

Los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos, tienen varias atribuciones entre ellas tenemos que mediante ordenanzas pueden crear, modificar o extinguir tributos.

2.- ¿Conoce usted cual es el espíritu de la creación y aplicación de las contribuciones especiales de mejoras por parte de los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

El objeto de la contribución especial de mejoras, es aplicar un tributo a los propietarios de bienes inmuebles por la construcción de cualquier obra pública de beneficio directo e indirecto a dicha propiedad.

3.- ¿De su experiencia profesional considera usted ilegal la decisión de aplicar el cobro de contribuciones especiales de forma generalizada tanto en el sector urbano como en el sector rural en los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

La disposición de cobrar una contribución especial de manera generalizada considero que es totalmente ilegal ya que se atenta contra el espíritu en si de la creación de este tipo de tributos con lo cual se perjudica a los sujetos pasivos del tributo, como son los contribuyentes.

4.- ¿Considera usted que se están cumpliendo los principios constitucionales del régimen tributario al aplicar el cobro de contribuciones especiales de forma generalizada en los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

De ninguna manera, ya que no existiría la progresividad y peor proporcionalidad que son principios muy importantes dentro de lo que es materia tributaria.

5.- ¿Considera usted necesario proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, con la finalidad de prohibir que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que incluyan a los predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales al cobro de contribuciones especiales de mejoras por obras ejecutadas dentro del área urbana de los cantones?

Considero fundamental la reforma tendiente a impedir la creación de este tipo de tributos, y la ciudadanía haga respetar sus derechos.

Análisis:

Respecto de las respuestas obtenidas en esta primera entrevista, se puede evidenciar que el entrevistado considera que con la vigencia de Código

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se les investido de una serie de atribuciones a los Gobiernos Autónomas Descentralizados Municipales, si bien es cierto esto es positivo, no debe ser utilizado por los mismos para legislar en beneficio de determinados grupos y en perjuicio de otros; que los tributos por concepto de contribuciones especiales de mejoras no deben ser cobrados de forma general, sino que debe ser cobrados en aplicación de lo establecido en las leyes, y que al generalizar el cobro se no se está cumpliendo los principios tributarios de proporcionalidad y progresividad; y, que es necesario hacer cambios en la ley pertinente con la finalidad de que se ponga fin al este abuso. Al respecto considero muy importante el criterio del primer entrevistado, debido a que si bien es cierto todos los ciudadanos debemos contribuir con el desarrollo de nuestro pueblos y comunidades, las autoridades de turno están obligadas a aplicar la ley respetando los derechos de los ciudadanos. .

SEGUNDA ENTREVISTA

1.- ¿Cuáles son las atribuciones que en Materia Tributaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, les otorga a los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

El COOTAD, faculta a los gobiernos autónomos descentralizados municipales para que creen a medida de sus necesidades presupuestarias tributos.

2.- ¿Conoce usted cual es el espíritu de la creación y aplicación de las contribuciones especiales de mejoras por parte de los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

Las contribuciones especiales son tributos que se aplican a los propietarios de inmuebles que son beneficiarios de obras ejecutadas por los GAD, y cuya ejecución eleva la plusvalía de estos.

3.- ¿De su experiencia profesional considera usted legal la decisión de aplicar el cobro de contribuciones especiales de forma generalizada tanto en el sector urbano como en el sector rural en los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

Por ningún motivo, ya que estos tributos deben ser aplicados únicamente a los beneficiarios directos de las obras ejecutadas.

4.- ¿Considera usted que se están cumpliendo los principios constitucionales del régimen tributario al aplicar el cobro de contribuciones especiales de forma generalizada en los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

Existe una mala concepción del principio de generalidad y no se toma en consideración principios como el de proporcionalidad y progresividad.

5.- ¿Considera usted necesario proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, con la finalidad de prohibir que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que incluyan a los predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales al cobro de contribuciones especiales de mejoras por obras ejecutadas dentro del área urbana de los cantones?

Sería importante la reforma con el fin de que se evite malas interpretaciones a la normativa vigente, y se cumpla con los principios tributarios, que hoy en día no están siendo cumplidos por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Análisis:

El segundo entrevistado, considera que efectivamente el COOTAD, otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados facultades legislativas, es decir pueden dictar ordenanzas, y en el caso que se analiza éstas ordenanzas son tendientes a recaudar e tributo por contribuciones especiales de mejoras por obras ejecutadas en el área urbana de los cantones, pero que se debe respetar el espíritu de las mismas, que se debe respetar los principios del Régimen Tributario y que no se debe generalizar e cobro, por cuanto todos los predios considerados urbanos no han sido beneficiarios de las obra ejecutadas, debido que no se ha incrementado la plusvalía de los mismos.

TERCERA ENTREVISTA

1.- ¿Cuáles son las atribuciones que en Materia Tributaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, les otorga a los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Distritos Metropolitanos entre sus atribuciones tributarias están facultados para mediante ordenanzas crear, modificar o eliminar tasas y contribuciones especiales con el fin de planificar y ejecutar obras de interés de una comunidad.

2.- ¿Conoce usted cual es el espíritu de la creación y aplicación de las contribuciones especiales de mejoras por parte de los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

El espíritu en si es ejecutar obras con el apoyo económico directo de los beneficiarios de la misma, pero debe considerarse que únicamente se deben cobras a los beneficiarios directos de las obras ejecutadas.

3.- ¿De su experiencia profesional considera usted legal la decisión de aplicar el cobro de contribuciones especiales de forma generalizada tanto en el sector urbano como en el sector rural en los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

No es legal ya que debe realizarse el cobro de manera proporcional de acuerdo al grado de beneficio, tal como dispone la normativa legal vigente y que es de cumplimiento obligatorio.

4.- ¿Considera usted que se están cumpliendo los principios constitucionales del régimen tributario al aplicar el cobro de contribuciones especiales de forma generalizada en los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos?

De ninguna manera.

5.- ¿Considera usted necesario proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, con la finalidad de prohibir que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que incluyan a los predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales al cobro de contribuciones especiales de mejoras por obras ejecutadas dentro del área urbana de los cantones?

Resultaría interesante la reforma al COOTAD ya que limitaría la errónea interpretación que realizan algunos Gobiernos Autónomos Descentralizados en Materia Tributaria, lo cual solo genera malestar dentro de los habitantes que se sienten perjudicados, pues sus predios no han recibido ningún beneficio por la construcción de la obra cuyo costo se pretende cobrar.

Análisis:

El tercer entrevistado, considera que en realidad al momento de otorgar los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales facultades para crear, modificar vía ordenanza una serie de tributos como tasas, contribuciones especiales de mejoras, se ha pensado en la descentralización; y, que los ciudadanos debemos aportar para el desarrollo de obras en beneficio de las mismas. Pero, en el caso del pago del tributo como es el de las contribuciones especiales de mejoras se lo debe hacer únicamente en el caso de que los inmuebles hayan sido beneficiarios de las obras ejecutadas, en apego e lo dispuesto en la ley.

Finalmente, con la aplicación de las entrevistas puedo decir que es importante el tema de los facultades normativas que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que todos los ciudadanos debemos aportar para el desarrollo de las comunidades y que en el caso de las contribuciones especiales de mejoras deben ser cobradas únicamente a los predios que han sido beneficiarios de las obras ejecutadas y que se debe reformar la ley pertinente para que se ponga fin a atropello que ser comenten en contra de los ciudadanos.

7. DISCUSIÓN

Ya para concluir el presente trabajo de tesis, tanto bibliográfico, mediante la revisión de literatura y de campo a través de la aplicación de las encuestas a distinguidos jurisconsultos de la provincia del Azuay, se puede llegar a establecer y determinar la verificación y el cumplimiento de los objetivos tanto general como específicos planteados en el proyecto de tesis y la fundamentación jurídica a la propuesta de reforma legal.

7.1 VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

Para el desarrollo del presente trabajo de tesis he propuesto el siguiente **objetivo general**:

Realizar un estudio de carácter jurídico, crítico y doctrinario al régimen legal, en el que se sustentan los principios tributarios y las facultades legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en cuanto al cobro de contribuciones especiales de mejoras.

Este objetivo se cumplió en su totalidad, de manera principal al desarrollar la revisión de literatura, en la cual ampliamente la he analizado, en primer lugar en el marco conceptual presentando una visión general de diferentes términos que facilitaron la comprensión del trabajo, luego con el marco doctrinario ya se pudo realizar un análisis más profundo todo ello tomando

en consideración los diferentes criterios de los autores que se han referido de acuerdo a la temática, y finalmente el marco jurídico y derecho comparado, lo que permitió evidenciar la realidad de nuestra legislación y su análisis y comparación con otras legislaciones de varios países, cumpliéndose de esta manera completamente este objetivo planteado al inicio del presente trabajo de Tesis.

Objetivos Específicos:

1.- Analizar el ilegal el cobro de contribuciones especiales por obras de beneficio general construidas en la zona urbana de los cantones, a propietarios de predios rústicos, ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales.

Con el análisis de los criterios de los profesionales del derecho encuestados se ha podido verificar el presente objetivo ya que ampliamente señalan que el cobro de las contribuciones especiales de mejoras por obras de beneficio general construidas en la zona urbana de los cantones, carece de legalidad, por más que sea dispuesto mediante ordenanza, atentándose de manera evidente a las disposiciones legales que lo rigen y de manera particular a los Principios del Régimen Tributario, que determinan la progresividad, y la generalidad en cuanto al tributo mas no a las personas.

2.- Estudiar las implicaciones socio económicas o incidencia que genera el cobro de las Contribuciones Especiales de Mejoras por Obras de Beneficio General, en los propietarios de predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales.

Igual al objetivo anterior se lo pudo comprobar a través de las visitas insitu, donde los propietarios de los predios gravados con este tributo, supieron manifestar que sus ingresos son generados por lo general de la agricultura, con los cuales a duras penas tienen para subsistir, y les resulta sumamente complicado cancelar tributos, y que lo más grave es que ni siquiera conocen de las supuestas obras que se ejecutan ya que nunca se ha socializado algún proyecto en el cual se beneficie de alguna manera a estas zonas.

3.- Proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, con la finalidad de que se sancione a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por legislar en contra de los principios constitucionales del régimen tributario, con lo cual se perjudica a los sectores rurales.

Del análisis de lo manifestado por los encuestados y entrevistados particularmente en la pregunta final se hace imprescindible y urgente el planteamiento de una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, tendiente a determinar sanciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que dicten ordenanzas de

creación y modificación de tributos que atenten a los principios Constitucionales del Régimen Tributario con el fin de evitar la vulneración de los derechos de las personas.

7.2 CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.

“El incumplimiento de los principios constitucionales tributarios por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al aprobar ordenanzas que permiten el cobro de tributos como son las contribuciones especiales por obras de beneficio general, genera consecuencias negativas en los habitantes de la zona rural”

La hipótesis ha sido contrastada afirmativamente por cuanto de la revisión realizada he podido verificar que existe el incumplimiento de los principios constitucionales tributarios por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal ya que ha aprobado ordenanzas que permiten el cobro de contribuciones especiales de mejoras para la planificación y ejecución de obras, de forma generalizada sin tomar en consideración el grado de beneficio que genera a los predios la construcción de determinadas obras, generando consecuencias negativas en los habitantes de la zona rural, por cuanto carecen de los recursos necesarios para poder solventar estos rubros y peor aún sus predios no han sido beneficiados por la ejecución de las obras.

7.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL.

Durante el desarrollo de la presente investigación se ha analizado la problemática que se genera en los habitantes de las cabeceras de las parroquias rurales de los cantones, por lo que deben pagar el tributo de la contribución especial de mejoras por obras de beneficio general construidas dentro de la zona urbana de los mismos, sin que sus predios hayan recibido ningún beneficio por la construcción de dichas obras. En este contexto, se ha analizado las disposiciones contempladas en la Constitución de la República del Ecuador en su Título V, Organización Territorial del Ecuador, en su Capítulo Primero, Principios Generales, Art. 238 dispone que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales. De la misma forma, en el Art. 240, inciso primero dispone que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; el Art. 264 de la Carta Magna que

dispone que los gobiernos municipales tendrán competencias exclusivas sin perjuicio de las demás que dispongan las leyes, entre otras las señaladas específicamente en el numeral 5 y 9 que les faculta crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Numeral, formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. Asimismo, en concordancia con las deposiciones constitucionales se analiza lo dispuesto en el Art. 5 del Código Tributario que establece que el régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización (COOTAD), en el CAPÍTULO V, De las Contribuciones Especiales de Mejoras de los Gobiernos Municipales y Metropolitanos, en su Art. 569 de forma muy clara define el objeto de la contribución especial de mejoras y dispone que el objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública. Los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes. El mismo cuerpo legal en el Capítulo III sobre competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal Art. 55 concretamente en el literal i) manifiesta que los GAD Municipal están facultados para Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. En la Sección Segunda del Concejo Municipal, Art. 57, se

establecen una serie de atribuciones y deberes que tiene el Concejo Municipal que entre otros se cita los siguientes literales que he considerado pertinentes son importantes:

a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;

b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor; Crear. Modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute.

Como ya lo mencioné, el Art. 569 del COOTAD, dispone que el objeto de la contribución especial, es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública. Así mismo el Art. 573, establece que el beneficio generado por la obra, es cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia.

8. CONCLUSIONES

Al finalizar la presente investigación he podido llegar a las siguientes conclusiones:

1. De la revisión de la literatura, de los criterios jurídicos, de las normas jurídicas citadas puedo establecer que los tributos son prestaciones de carácter económico a favor del Estado por parte de los contribuyentes en potestad de una ley.
2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera.
3. Las contribuciones especiales de mejoras son tributos debidos en razón de beneficios individuales o colectivos que se derivan de la realización de una obra pública por parte del Estado.
4. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen entre sus competencias la facultad para crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras, con el fin de financiar obras.
5. El objeto principal de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades

inmuebles urbanas por la construcción de una obra pública de beneficio general.

6. El beneficio generado por la obra a la que se hace referencia en la conclusión anterior, es cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia.
7. Del análisis de la legislación de dos países vecinos se concluye que, las contribuciones especiales, son tributos generados por el beneficio que adquieren las propiedades urbanas de determinado cantón.
8. Las actuales disposiciones de la normativa tributaria determinadas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización, adolece de varios vacíos jurídicos, lo que está permitiendo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados emitan ordenanzas para la creación de contribuciones especiales de mejoras que atentan a los principios constitucionales del Régimen Tributario.
9. Por lo analizado en la conclusión anterior se hace necesario reformar el actual Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

9. RECOMENDACIONES

1. La autonomía no debe convertirse en arma para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales legislen en contra de la ciudadanía, mediante a la aprobación de ordenanzas, se recomienda analizar cada caso para aprobar las ordenanzas.
2. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal debe tener presente que una obra ejecutada, para que su costo sea recuperado vía contribución especial de mejoras debe generar el beneficio real o presuntivo a los predios colindantes de la referida obra.
3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, no deben legislar tomando en cuenta las necesidades de fondos para cubrir su presupuesto sino en base la correcta aplicación de las disposiciones legales vigentes.
4. No se debe ejecutar el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a los predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales de los cantones, por cuanto no son beneficiarios de la construcción de la obra pública generadora de contribución especial de mejoras.

5. En el caso de los predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales de los cantones que no son beneficiados por la construcción de la obra pública en la zona urbana, deben excluirse del cobro.

6. En todos los países, sobre todo en los sudamericanos sus gobernantes deben buscar mecanismos para que la población tenga conocimiento de la ley y de esta forma tenga conocimiento de sus derechos y obligaciones, en este caso para tener conocimiento de los tributos que deben pagar y por qué concepto.

7. Se recomienda una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización con la finalidad de llenar el vacío existente.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA



CONSIDERANDO

Que, el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial Número 449 de 20 del octubre de 2008 determina que *"El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución"*

Que la Constitución de la República determina en su Art. 238 que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Que la Constitución de la República determina en su Art. 239 el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Que la Constitución de la República determina en su Art. 240.- los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus

competencias y jurisdicción territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Que, el artículo Art. 300 de la Constitución de la República del Ecuador determina: El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

En uso de sus atribuciones Legales y Reglamentarias contempladas en el artículo 120, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador
EXPIDE:

La siguiente reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Artículo 1.- Luego del artículo 57 agréguese los siguientes que digan:

Art. Innumerado.- “Se prohíbe el cobro de contribuciones especiales de mejoras a los propietarios de bienes inmuebles cuando su propiedad no resulte colindante con una obra pública, o se encuentre comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia”.

Art. Innumerado.- “En caso de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados realicen el cobro de contribuciones especiales de mejoras

contraviniendo lo determinado en el artículo anterior serán sancionados con una multa correspondiente al veinte por ciento del valor de la obra en ejecución o ejecutada”.

Artículo Final.- La presente Ley Reformatoria entrará en vigencia luego de su publicación en el Registro Oficial.

Es dado en la ciudad de Quito distrito metropolitano, a los catorce días del mes de enero del 2013.

.....

ARQ. FERNANDO CORDERO

PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

.....

SECRETARIO GENERAL

10.- BIBLIOGRAFÍA

- a. Antonio María Hernández, *Derecho Municipal*, Volumen I, Teoría General, 2da Ed., Desalma, 1997.
- b. CABANELLAS DE CUEVAS, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina 2009.
- c. CHIDEL, Ángel. *Concepto y Especies de Tributo*, Tratado de Tributación. Tomo II. Derecho Tributario. Director Horacio A. García Belsulce. Astrea. Buenos Aires.2003.
- d. Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Depósito IND, 21 Octubre de 2008.
- e. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Corporación de Estudios y Publicaciones, Depósito IND, 11 julio de 2012.
- f. Código Tributario Ecuatoriano.
- g. Constitución de la República de Venezuela.
- h. Código Orgánico Tributario Venezolano.
- i. Constitución de la República del Perú.
- j. Código Tributario Peruano.
- k. CONSULTOR MAGNO, *Diccionario Jurídico*, Goldstein, Mabel. Buenos Aires Rep. Argentina, Circulo Latino Austral S.A., 2007.
- l. GRAN ENCICLOPEDIA ILUSTRADA CÍRCULO, Volumen I, Barcelona, 1984.

- m. MERSAN, Carlos A. "Derecho Tributario", Octava edición. Editora Litocolor. Asunción, 1997
- n. MORALES, José Adolfo, INTRODUCCION AL DERECHO TRIBUTARIO, Editorial Poly, Quito Ecuador. 2005.
- o. OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 1ª Edición Electrónica, editorial, Datascan, S.A. Guatemala.
- p. Ordenanza Para El Cobro De Las Contribuciones Especiales De Mejoras A Beneficiarios De Obras Públicas Ejecutadas En El Cantón Cuenca.
- q. PEÑA VILLAMIL, Manuel. Derecho Tributario. Tomo II. Editora Litocolor. Asunción, 1995.
- r. RUOTICOSP, Nora. Lecciones para cátedra de Derecho Tributario. Editora Emprendimientos Nora Ruoti S.R.L. Asunción, 2006.
- s. http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno#cite_note-1.

11.- ANEXOS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

PROYECTO DE TESIS PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO
DE ABOGADA

TEMA:

“EL IRRESPECTO DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS POR PARTE DE
LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, EN EL COBRO
DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS A BENEFICIARIOS
DE OBRAS PÚBLICAS EJECUTADAS EN EL ÁREA URBANA DE LOS
CANTONES Y SUS REPERCUSIONES EN LOS HABITANTES DE LA
ZONA RURAL”

Autora: Lucia Patricia Bravo Fajardo.

2012

1. TEMA

“EL IRRESPETO DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, EN EL COBRO DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS A BENEFICIARIOS DE OBRAS PÚBLICAS EJECUTADAS EN EL ÁREA URBANA DE LOS CANTONES Y SUS REPERCUSIONES EN LOS HABITANTES DE LA ZONA RURAL”

2. PROBLEMÁTICA

Para nadie es desconocido que el pago de los tributos, es el precio de vivir en sociedad; es así que todos los beneficiarios directos e indirectos de obras debemos pagar el costo que significa la ejecución de las mismas, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes para el efecto.

Si bien la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 240 faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la capacidad legislativa en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, éstos no deben legislar o aprobar ordenanzas simplemente tomando en cuenta sus necesidades económicas, sino analizando el verdadero beneficio que trae a cada grupo de la sociedad las obras ejecutadas; y sobre todo se debe aplicar correctamente las disposiciones legales vigentes para tal efecto.

Durante los dos últimos años los Gobiernos Autónomos descentralizados

Municipales al amparo de lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, han procedido a realizar Actualizaciones de Datos en el Sistema de Catastros, con la finalidad de **incluir** dentro del catastro urbano una gran cantidad de predios que hasta el año 2010 estaban siendo considerados como predios rústicos ya que se encuentran ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales de los cantones.

Con la mencionada actualización catastral se procede con el cobro de tributos por concepto de Contribuciones Especiales por obras de beneficio general a dichos predios considerándolos como urbanos; condición que afecta a un gran número de habitantes de la zona rural, ya que los costos que deben pagar por dichas mejoras son elevados y nada tienen que ver con la realidad geográfica y social del lugar en el que habitan; y peor aún si no son beneficiarios de las obras por las cuales se está cobrando las contribuciones especiales de mejoras.

La interpretación extensiva al Art. 569 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), que en su parte pertinente dispone que: *“El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles **urbanas** por la construcción de cualquier obra pública (...)*”⁴⁸.

⁴⁸ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN, pp.212.

Ha llevado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, a través del Consejo Cantonal; y la facultad legisladora que tienen los mismos ha llevado a que se proceda a aprobar “Ordenanzas para cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en las áreas urbanas de los cantones” cuya aplicación está generando una serie de conflictos con los habitantes de las cabeceras de las parroquias rurales, por cuanto se sienten afectados económicamente por las ingentes cantidades de dinero que deben pagar por “Contribuciones Especiales de Mejoras” por la ejecución de obras de uso general o global en el área urbana.

Por lo mencionado, considero que es perentorio que en aplicación a la disposición contemplada en el COOTAD, se reforme la normativa legal y se sancione a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para que legislen respetando los principios tributarios, al momento de aprobar Ordenanzas para cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el área urbana, de manera que no afecten a los habitantes de la zona rural, que de ninguna manera son beneficiarios de las mencionadas obras.

Con la finalidad de recaudar éstos rubros las Municipalidades han procedido a notificar con las obligaciones de pago a los propietarios de los predios aludidos, en el caso de hacerlo comunican que se iniciará el proceso coactivo para viabilizar el cobro.

3. JUSTIFICACIÓN

La Universidad Nacional de Loja, estructurada en la actualidad por distintas áreas, en su nuevo ordenamiento académico permite a sus estudiantes y egresados, a través de la investigación científica ser parte integrante de nuestra sociedad mediante la realización de investigaciones que permitan presentar componentes transformadores a un problema determinado, con el afán de buscar alternativas de solución.

Como egresada de la carrera de Derecho, debo manifestar que la presente investigación está prevista en la problemática planteada, es mi deber realizarla cumpliendo con los requisitos que contempla el Reglamento Académico; y al haber cursado todos los módulos de estudios exigidos, he logrado adquirir la experiencia necesaria del estudio de la ley, la doctrina y la jurisprudencia, por lo que el presente proyecto de tesis se desarrollará poniendo en práctica todos los conocimientos académicos adquiridos. Con todo lo manifestado, estoy convencida que nuestra sociedad hoy en día enfrenta un sinnúmero de adversidades generadas por la interpretación extensiva de leyes, por vacíos jurídicos, que deben ser investigados para proponer alternativas de solución, de manera que no afecten a la sociedad.

El convivir de los pueblos está centrado en la sociedad, y de las relaciones entre la comunidad, su entorno y sus autoridades; por ello, considero que el problema jurídico planteado relativo a el irrespeto de los principios

tributarios por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, en el cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el área urbana de los cantones y sus repercusiones en los habitantes de la zona rurales de **trascendencia social** por cuanto repercute negativamente en los habitantes de la zona rural, que deben pagar por concepto de Contribuciones Especiales por MEJORAS DE BENEFICIO GENERAL grandes sumas de dinero, sin que sean beneficiarios directos de las mismas y lo que es peor sin que la ley disponga que deben hacerlo.

Para el desarrollo de este proyecto de tesis, considero importante tomar como base teórica conceptual, al abordar principalmente el régimen jurídico constitucional, en lo relacionado con la organización territorial y las facultades legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro de los cuales encontramos a los Municipios; y, la facultad que tiene el Concejo Cantonal para aprobar ordenanzas; además, las facultades que les concede a los Municipios el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Considero que se debe analizar minuciosamente todas las disposiciones legales y buscar el mecanismos que permitan excluir del pago del mencionado tributo a los propietarios de predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales con la finalidad de conseguir el tan anhelado Buen Vivir de sus habitantes; y sobre todo porque la organización y el desarrollo de las parroquias rurales es competencia del Gobierno Autónomo Parroquial

Rural.

La presente investigación es un tema actual, por cuanto al hablar de la sociedad, la comunidad, su entorno, amerita que sea analizadas las disposiciones legales que regulan las atribuciones que tienen los gobiernos autónomos descentralizados, como son los municipios y los consejos cantonales, con la finalidad de que no legislen contra de las disposiciones legales y en contra de los intereses de la colectividad.

El presente proyecto de investigación girará en torno a que los habitantes de las parroquias rurales que legalmente no están obligados a pagar contribuciones especiales de mejoras de beneficio general, por cuanto la realidad de esos sectores es diferente a la que pretenden demostrar los gobiernos autónomos municipales; ya que en algunos casos estos sectores no cuentan con el mínimo de obras básicas como son: un lastrado permanente de sus vías, las mismas que son demasiado angostas, no se cuenta con veredas y peor aún con pavimento rígido o asfalto en las mismas.

En una investigación, la originalidad constituye un factor muy importante, por cuanto no tiene validez investigar o abordar temas que ya han sido tratados con anterioridad, por ello en el presente proyecto de tesis he considerado muy importante analizar la situación de los habitantes de las parroquias rurales, con respecto del pago de un tributo que no legalmente no les

corresponde pagar por cuanto no son beneficiarios directos de las obras realizadas en las zonas urbanas.

En lo que respecta a la factibilidad de esta investigación jurídica, puedo indicar que tengo acceso a fuentes de información muy valiosas e importantes respecto de este tema; el contacto directo con los actores involucrados en esta problemática. Considero que será trascendente el apoyo del docente que resulte mi Tutor de Proyecto de Tesis, contaré con el apoyo del conocimiento de un grupo importante de profesionales del derecho que tienen conocimiento del tema, los mismos que sustentarán mi investigación en ámbito jurídico; y, finalmente se contará con criterios de autoridades municipales de diferentes cantones.

He decidido tratar e investigar este tema, con la finalidad de conocer las implicaciones sociales que conlleva y sobre todo dejar claro cada Gobierno Autónomo Descentralizado debe cumplir sus funciones en estricto apego a las disposiciones legales.

De lo expresado, se justifica la razón de realizar una investigación de la problemática planteada y proponer el correspondiente proyecto de reforma legal.

4. OBJETIVOS

Objetivo General:

Realizar un estudio de carácter jurídico, crítico y doctrinario al régimen legal, en el que se sustentan los principios tributarios y las facultades legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en cuanto al cobro de contribuciones especiales de mejoras.

Objetivos específicos:

- Analizar el ilegal el cobro de contribuciones especiales por obras de beneficio general construidas en la zona urbana de los cantones, a propietarios de predios rústicos, ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales.
- Estudiar las implicaciones socio económicas o incidencia que genera el cobro de las Contribuciones Especiales de Mejoras por Obras de Beneficio General, en los propietarios de predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales.
- Proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, con la finalidad de que se sancione a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por legislar en contra

de los principios constitucionales del régimen tributario, con lo cual se perjudica a los sectores rurales.

5. HIPÓTESIS

“El incumplimiento de los principios constitucionales tributarios por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al aprobar ordenanzas que permiten el cobro de tributos como son las contribuciones especiales por obras de beneficio general, genera consecuencias negativas en los habitantes de la zona rural”

6. MARCO TEÓRICO

Guillermo Cabanellas de Torres, en el Diccionario Jurídico Elemental define a la palabra Tributo como: *“Impuesto, contribución u otra obligación fiscal”*⁴⁹

De la definición citada se desprende que el tributo representa una suma de dinero o en especie valorada que se cancela, para satisfacer la obligación de contribuir a la manutención económica de una obra o institución, es sinónimo de impuesto o contribución que todos los actores de la sociedad la debemos realizar de manera obligatoria.

Asimismo, Guillermo Cabanellas de Torres, en el Diccionario Jurídico Elemental conceptualiza la Contribución como la *“Participación con una*

¹CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, 2003. p. 390.

*cantidad u otra cosa, especialmente en dinero*⁵⁰

El pago de un tributo, cualquiera que este sea siempre se lo debe hacer en dinero, de esta forma los ciudadanos contribuimos con el desarrollo de nuestro país, de nuestro entorno.

Las Contribuciones Especiales, son tributos cuya obligación tiene como fin imponible el beneficio que los particulares obtienen como consecuencia de la realización de una obra pública.

Las contribuciones especiales son los tributos debidos en razón de beneficios individuales o colectivos que se derivan de la realización de obras públicas o de actividades especiales de mejoras por parte del Estado.

Las obras generadoras de contribución especial a más de beneficiar a la colectividad, benefician de manera directa e individual a los propietarios de los inmuebles que están dentro de la zona de influencia. Para determinar el beneficio, hay que comparar el valor del inmueble antes de la ejecución de la obra con el valor que tiene luego de canalizada la misma.

La Constitución de la República del Ecuador en su Título V, Organización Territorial del Ecuador, en su Capítulo Primero, Principios Generales, Art. 238 dispone que:

⁵⁰CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, 2003. p. 96

“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.*⁵¹

Efectivamente, la Constitución de la República dispone que los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador gozan de autonomía administrativa y financiera, considero que en la actualidad esa autonomía administrativa y financiera es no es tan notable, por cuanto el Gobierno central interfiere en la administración, sobre todo en la municipal, debido a que el Alcalde y la mayoría de los Concejales pertenecen a Partidos Políticos; y en este contexto siempre va a prevalecer el criterio del Gobierno central, por lo que no es tan evidente esa autonomía.

De la misma forma, la Constitución de la República del Ecuador en el Título V, Organización Territorial del Estado, Capítulo Primero: Principios Generales, en el Art. 240, inciso primero dispone que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos,*

⁵¹CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, pp. 117.

*provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)*⁵²

La actual Constitución de la República del Ecuador faculta a los gobiernos seccionales la capacidad legislativa, esto es la creación y aprobación de ordenanzas que entre otros ámbitos permitan obtener recursos para financiar el presupuesto municipal; sin embargo, aquello en muchas ocasiones se ve extralimitado con la única finalidad de obtener mayores recursos, es así que el Concejo Municipal, aprueba la Ordenanza para cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en la zona urbana, incluyendo a predios que se encuentran ubicados en cabeceras de parroquias rurales dentro del catastro urbano, por el simple hecho de haber ejecutado un plan de ordenamiento territorial con el cual se incluye dentro del catastro urbano un sinnúmero de predios pertenecientes a las parroquias rurales.

De igual manera, la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 264 dispone que los gobiernos municipales tendrán competencias exclusivas sin perjuicio de las demás que dispongan las leyes, entre otras las señaladas en los numerales: *“5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Numeral 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales”*⁵³.

⁵²CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, pp. 117.

⁵³CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, pp. 125.

El Régimen Tributario de nuestro País al amparo de lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, establece que solo por acto normativo del órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones; y que las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley. Al amparo de esta disposición constitucional las Municipalidades, a través de su Concejo Municipal han aprobado y puesto en vigencia Ordenanzas para cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en la zona urbana, que en la actualidad está generando conflicto con los moradores de las cabeceras de las parroquias rurales, por cuanto deben pagar la contribución especial de mejoras por obras ejecutadas en el área urbana, obras que de ninguna manera son de beneficio directo para esos predios.

El Art. 5 del Código Tributario establece que *“El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad”*.⁵⁴

En lo relacionado con el principio de proporcionalidad, los tributos por concepto de contribuciones especiales de mejoras por obras de beneficio general, se debe tener en cuenta que el pago se realiza tomando en cuenta

⁵⁴CÓDIGO TRIBUTARIO, Pág. 2

el beneficio real o presuntivo que reciben los inmuebles por la construcción de la obra.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización (COOTAD), en elCAPÍTULO V, De las Contribuciones Especiales de Mejoras de los Gobiernos Municipales y Metropolitanos, en su Art. 569 de forma muy clara define el objeto de la contribución especial de mejoras: *“El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública.*

*Los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes.”*⁵⁵

Esta disposición es muy clara al definir que el objetode la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades **inmuebles urbanas** por la construcción de cualquier obra pública, por lo que considero que los predios ubicados en las cabeceras de parroquias rurales jamás debieron ser incluidos para el cobro de dicha contribución ya que sus habitantes de ninguna manera se ven beneficiados con la construcción de las obras realizadas dentro del área urbana.

En el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y descentralización (COOTAD), en el CapítulolIII sobre competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal Art. 55 literal i) manifiesta que:

⁵⁵CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, pp. 212.

- i) *Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*

Y en la Sección Segunda del Concejo Municipal, Art. 57, se establecen una serie de atribuciones y deberes que tiene el Concejo Municipal que entre otros se cita los siguientes literales:

- a) *“El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.*
- b) *Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor.*
- c) *Crear. Modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute,”⁵⁶*

Si bien es cierto la Ley es clara al definir las competencias de los Gobierno y Concejos Municipales y es atribución de los mismos la creación de ordenanzas para la creación y cobro de tributos como tasas y contribuciones especiales y la reorganización y actualización de catastros , entre otras competencias. Sin embargo aquello no faculta para que se incluyan de manera arbitraria dentro de esta masa tributaria a predios que

⁵⁶CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL Y AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION. pp. 31.

no son beneficiarios de obras realizadas en el área urbana, siendo este el caso de las predios pertenecientes al área rural, que en la actualidad se encuentran incluidos en el catastro municipal como urbanos.

En el Art. 569 del COOTAD, dispone que el objeto de la contribución especial, es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las **propiedades inmuebles urbanas** por la construcción de cualquier obra pública. Así mismo el Art. 573, establece que el beneficio generado por la obra, es cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia; por lo que la Municipalidad de Cuenca ha incluido dentro de la zona de influencia de dichas obras a los predios que se encuentran en las cabeceras de parroquias rurales, cuando en realidad no cuentan con obras básicas como es el caso de vías en buen estado, obras hidrosanitarias, etc.

De lo antes mencionado se desprende que definitivamente en el cantón Cuenca, no se debe generalizar el cobro de contribuciones especiales a todos los predios que la Municipalidad califica como **urbanos**, así estén ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales; o cual se torna ilegal.

7. METODOLOGÍA

Considero preciso indicar que para la ejecución de la presente tesis, me serviré de los distintos métodos, procedimientos y técnicas que la investigación científica

proporciona, es decir las formas o medios que me permitirán descubrir, sistematizar y aplicar nuevos conocimientos.

7.1. Métodos

El desarrollo de la presente tesis, está en caminado a realizar una investigación descriptiva y bibliográfica. La investigación descriptiva es aquella que nos permite descubrir detalladamente y explicar un problema, objetivos y fenómenos naturales y sociales mediante un estudio con propósito de determinar las características de un problema social. La investigación bibliográfica consiste en la búsqueda de información en bibliotecas, periódicos, internet, revistas, periódicos, libros de derecho, etc.

Durante la investigación utilizaré los siguientes métodos: el método científico, es el instrumento adecuado que permite llagar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad mediante la conjugación de la reflexión comprensiva y el contacto directo de la realidad objetiva, es por ello que en el presente trabajo investigativo me apoyaré en este método.

Así también me apoyaré en los métodos Inductivo y Deductivo.

Método Inductivo, parte de aspectos particulares para llegar a las generalidades, de lo concreto a lo complejo, de conocido a lo desconocido.

Método Deductivo, parte de lo general o global para llegar a lo particular y

concreto, es decir se llega a conclusiones particulares, dentro del tema que se pretende investigar.

El método analítico tiene relación al problema que se va a investigar por cuanto permite estudiar el problema en sus diferentes ámbitos. El análisis y síntesis complementarios de los métodos sirven en su conjunto para verificación y perfeccionamiento. El método científico, permite el conocimiento de fenómenos que se dan en la naturaleza y en la sociedad, a través de la reflexión comprensiva y realidad objetiva, de la sociedad por ello en la presente investigación me apoyaré en este método.

7.2. Procedimientos y técnicas

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizará los siguientes procedimientos y técnicas:

Se utilizará la técnica de observación, que permite observar la realidad actual en la que se desenvuelve el problema y el criterio que tienen los profesionales que tienen conocimiento del mismo.

Para la recolección de la información se utilizará fichas bibliográficas, fichas mnemotécnicas, con la finalidad de recolectar toda la información doctrinaria. La entrevista será aplicada a personeros de la Municipalidad de Cuenca, Abogados en libre ejercicio profesional, Presidentes de Juntas Parroquiales.

Las encuestas se realizarán a treinta Abogados en libre ejercicio profesional de la ciudad de Cuenca.

Finalmente los resultados de la investigación recopilada durante su desarrollo serán expuestos en el informe final el que contendrá la recopilación bibliográfica y análisis de los resultados que serán expresados mediante cuadros estadísticos; se culminará realizando la Comprobación de los Objetivos y la Verificación de la Hipótesis planteada, para finalizar redactando las Conclusiones, Recomendaciones y elaborando el proyecto de reforma que sea necesario para tratar de encontrar una solución a la problemática analizada.

8. - CRONOGRAMA DE TRABAJO

Año 2012

Actividades Tiempo	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre
Selección y definición del Problema objeto de estudio	XX				
Elaboración del Proyecto de investigación	XX				
Desarrollo del Marco Teórico de la Tesis		XXXX	XXXX		
Aplicación de encuestas y entrevistas				XX	
Verificación y contrastación de Objetivos e Hipótesis				XX	
Planteamiento de Conclusiones y Recomendaciones				X	
Presentación del Borrador de la Tesis					X
Presentación del Informe Final					X
Sustentación y Defensa de la Tesis					X

9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

9.1 Recursos Humanos

- **Recursos Humanos**
- **Autor:** Lucia Patricia Bravo Fajardo
- **Director de Tesis:**
- **Entrevistados:** Personeros de la Municipalidad de Cuenca, Abogados en libre ejercicio profesional, y Presidentes de los Gobiernos Descentralizados parroquiales Rurales.
- **Encuestados:** Profesionales del derecho en un total de treinta.

9.2 Recursos Materiales y Costos

Suministros y materiales de oficina	\$ 200,00
Recopilación de bibliografía	\$ 250,00
Documentos de internet	\$ 150,00
Transporte y movilización	\$
200,00	
Levantamiento de texto, impresiones y encuadernación	\$
350,00	

9.3 Financiamiento

El presupuesto estimado para el desarrollo de la Tesis, será solventado por la autora con sus recursos propios.

10.- BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, 2009.

LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL CODIFICADA, Ediciones Legales, 2010.

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN COOTAD, Ediciones Legales, 2010.

CÓDIGO TRIBUTARIO, Ediciones legales, 2011

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, 2003.

MERSAN, Carlos A. "Derecho Tributario", Octava edición. Editora Litocolor. Asunción, 1997

SCHIDEL, Ángel. "Concepto y especies de tributo" Tratado de Tributación. Tomo II. Derecho Tributario. Director Horacio A. García Belsulce. Astrea. Buenos Aires, 2003.

RUOTI COSP, Nora. "Lecciones para cátedra de Derecho Tributario". Editora Emprendimientos Nora Ruoti S.R.L. A suñción, 2006.

JARACH, Dino. "Finanzas Pública y Derecho Tributario". Tercera Edición. Edición Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2003. p. 33

PEÑA VILLAMIL, Manuel. "Derecho Tributario". Tomo II. Editora Liticolor. Asunción, 1995.

www.cuenca.gov.ec

PREGUNTAS DE LA ENTREVISTA Y ENCUESTAS



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
CARRERA DE DERECHO
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

E N C U E S T A

Señor Abogado, sírvase contestar la presente encuesta, su criterio, me permitirá obtener información para realizar mi Tesis de Abogada, sobre el tema **“EL IRRESPECTO DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, EN EL COBRO DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS A BENEFICIARIOS DE OBRAS PÚBLICAS EJECUTADAS EN EL ÁREA URBANA DE LOS CANTONES Y SUS REPERCUSIONES EN LOS HABITANTES DE LA ZONA RURAL”**

1.- ¿Conoce usted las atribuciones que en Materia Tributaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, les otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Distritos Metropolitanos?

Si () No ()

Cuales.....

2.- ¿Conoce usted cual es el espíritu de la creación y aplicación de las contribuciones especiales de mejoras por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Distritos Metropolitanos?

SI..... NO.....

Explique-----

3.- ¿De su experiencia profesional considera usted legal la decisión de aplicar el cobro de contribuciones especiales de forma generalizada tanto en el sector urbano como en el sector rural por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Distritos Metropolitanos?

Si..... NO.....

Explique-----

4.- ¿Considera usted que se están cumpliendo los principios constitucionales del régimen tributario al aplicar el cobro de contribuciones especiales de forma generalizada por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Distritos Metropolitanos?

Si.....

NO.....

Explique-----

5.- Qué implicaciones socio económicas o incidencia, cree usted que genera el cobro de las Contribuciones Especiales de Mejoras por Obras de Beneficio General, en los propietarios de predios ubicados en las cabeceras de las parroquias rurales?

Explique-----

6.- Considera usted necesario proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, con la finalidad de que se sancione a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en la cual se determine que la aplicación de contribuciones especiales de mejoras por parte de los Gobiernos Autónomos descentralizados Municipales y Distritos Metropolitanos, deberán estar acorde al grado de beneficio de los predios y al sector donde se desarrollen las obras.

Explique-----

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

INDICE

Caratula.....	i
Certificación.....	ii
Autoría.....	iii
Dedicatoria.....	iv
Agradecimiento.....	v
Tabla de contenidos.....	vi
1. Título.....	1
2. Resumen.....	2
Abstract.....	5
3. Introducción.....	7
4. Revisión de Literatura.....	9
4.1 Marco Conceptual.....	9
4.1.1 Derecho Financiero.....	9
4.1.2 Derecho Tributario.....	10
4.1.3 Los Tributos en el Ecuador.....	12
4.1.4 Conceptualización de Gobierno.....	23
4.1.5 Gobierno Autónomo Descentralizado.....	24
4.1.6 Las Parroquias.....	26
4.2 Marco Doctrinario.....	26
4.3 Marco Jurídico.....	32
4.3.1 Constitución de la República del Ecuador.....	32
4.3.2 Código Tributario Ecuatoriano.....	38

4.3.3 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.....	41
4.4 Legislación Comparada.....	49
4.4.1 Legislación Venezolana.....	49
4.4.2 legislación Peruana.....	52
5. Materiales y Métodos.....	54
5.1 Materiales Utilizados.....	54
5. 2 Métodos.....	54
5.3 Procedimientos y Técnicas.....	56
6. Resultados.....	57
6.1. Resultados de la aplicación de Encuestas.....	57
6.2 Resultados de la aplicación de Entrevistas.....	65
7. Discusión.....	74
7.1 Verificación de Objetivos.....	74
7.2 Contrastación de Hipótesis.....	77
7.3 Fundamentación Jurídica para la Propuesta de Reforma Legal.	78
8. Conclusiones.....	81
9. Recomendaciones.....	83
9.1 Propuesta de Reforma Jurídica.....	85
10. Bibliografía.....	88
11. Anexos.....	90
Índice.....	114