



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

ESCUELA DE DERECHO

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA

**REPLANTEAMIENTO DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN
APLICACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD**

ANAHY KRUSKAYA JÁCOME ORDÓÑEZ

DIRECTOR: MIGUEL ÁNGEL BOSSANO RIVADENEIRA

QUITO, 2022

Dedicatoria

A Dios, Juan Diego y Kruskaya

Por ser la guía de mi vida y nunca soltar mi mano.

Agradecimientos

A Dios, por la bendición de permitirme culminar una etapa importante en mi vida y nunca soltarme.

A mis padres: Juan Diego y Kruskaya por estar presentes en todos los momentos de mi vida, creer, confiar en mí y ser el pilar fundamental de mi vida.

A mis tíos y primos, en especial María José, que siempre me ha dado ánimos para seguir mis sueños

A la segunda familia que Dios me regaló: Dominique, Andrea, Ariel y Caty que siempre han sido un apoyo en cada etapa de mi vida.

A mis grandes amigos que la universidad me regaló: Ana, Angie, Fiorella, Miguel, Nicolás y Martín, porque sin la presencia de ellos esta etapa no hubiese sido llena de aprendizajes, risas, y momentos que los llevaré en mi corazón.

A mi director, Miguel Ángel Bossano Rivadeneira por ser el principal guía en el presente tema de investigación y por abrir la mente de sus estudiantes.

A mis profesores universitarios, por enseñar con el corazón y permitirme conocer más del mundo del Derecho.

RESUMEN

A lo largo del tiempo, hemos notado que la recaudación de tributos puede llegar a ser ineficiente a nivel de país; ya que, los mismos muchas veces no son utilizados para los fines proclamados. Esto también lo encontramos a nivel descentralizado; puesto que, no existe una regulación adecuada para la emisión de permisos y esto lo notamos con las patentes municipales que otorgan los Gobiernos Autónomos Descentralizados a aquellas personas que empiezan a ejercer una actividad económica. Como consecuencia de esto, el orden y la planificación de una ciudad no es la más eficaz y trae consigo problemas de convivencia en la misma.

Asimismo, el derecho a la ciudad proclama una idea diferente de organizar una ciudad, tomando en cuenta la planificación urbana en donde el espacio público es el eje principal para construir una responsabilidad en el uso de suelo. En este sentido, se debate la idea de un modelo de zonificación versus un modelo de uso de suelo mixto; ya que, todo dependerá de las transformaciones que han tenido las ciudades en la última década.

Finalmente, se analizan posibles soluciones para mejorar el ordenamiento territorial con base a un régimen impositivo claro que conduzca a establecer las relaciones entre las distintas actividades que realiza la ciudadanía, como la residencial, comercial, industrial, profesional, artesanal, educativa y política.

Palabras claves: Régimen impositivo, patente municipal, derecho a la ciudad, ordenamiento territorial, uso de suelo, actividad económica

ABSTRACT

Over time, we have noticed that the collection of taxes can be inefficient at the country level, since they are often not used for their intended purpose. This is also found at the decentralized level, since there is no adequate regulation for the issuance of permits, and we noticed this with the municipal patents granted by the Autonomous Decentralized Governments to those who begin to exercise an economic activity. As a consequence, the order and planning of a city is not the most effective and brings with it problems of coexistence in the city.

Likewise, the right to the city proclaims a different idea of organizing a city, taking into account urban planning where public space is the main axis to build responsibility in land use. In this sense, the idea of a zoning model versus a mixed land use model is debated, since everything will depend on the transformations that cities have undergone in the last decade.

Finally, possible solutions are analyzed to improve land use planning based on a clear tax regime that leads to establish the relationships between the different activities carried out by citizens, such as residential, commercial, industrial, educational and political activities.

Key words: tax system, municipal patent, right to the city, land-use planning, land use, economic activity

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I.....	10
NOCIONES GENERALES DEL DERECHO TRIBUTARIO Y EL DERECHO A LA CIUDAD.....	10
1.1 Impuesto, tasa, contribución especial de mejoras (análisis doctrinario y normativo).....	10
<i>Impuestos</i>	12
<i>Tasas</i>	16
<i>Contribución especial de mejoras</i>	18
1.2 Origen del derecho a la ciudad.....	20
1.3 El derecho a la ciudad como derecho colectivo	24
<i>Caso Río Monjas</i>	28
<i>Análisis urbano a la luz de la Conferencia Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas</i>	30
1.4 El urbanismo desde el enfoque Latinoamericano	33
<i>El ordenamiento territorial a la luz del uso de suelo mixto</i>	39
CAPÍTULO II	43
EL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL.....	43
2.1 Antecedentes históricos.....	43
<i>Época preincaica</i>	45
<i>Época incaica</i>	45
<i>Época colonial</i>	46
<i>Época de La Independencia</i>	47
<i>Época Republicana</i>	47
<i>El impuesto de patente municipal a partir de la Ley de Régimen Municipal</i>	48
2.2 Definiciones, estructura y elementos constitutivos del impuesto de patente .	52
<i>Hecho generador</i>	53
<i>Sujetos que intervienen en la relación jurídico-tributaria</i>	55
<i>Base imponible del impuesto de patente municipal</i>	56
<i>Tarifa</i>	58
<i>Reducciones y exenciones</i>	60

<i>Exigibilidad del impuesto</i>	62
<i>Régimen sancionador</i>	62
2.3 La patente municipal ¿impuesto o tasa?	63
<i>Divisibilidad</i>	66
<i>Naturaleza jurídica</i>	68
<i>Funcionamiento efectivo del servicio</i>	69
<i>Ventaja</i>	71
<i>Voluntad y consentimiento del contribuyente</i>	73
<i>Destino y regla de la razonable equivalencia</i>	74
2.4 El rol de los gobiernos autónomos descentralizados en el desarrollo de la normativa del impuesto de patentes.	76
CAPÍTULO III	80
EL DERECHO A LA CIUDAD COMO HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA REPLANTEAR EL IMPUESTO DE PATENTE	80
3.1 Planificación estratégica de las actividades comerciales según la zona urbana	80
<i>Desarrollo de las actividades económicas antes de la pandemia por el Covid-19 en la ciudad de Quito</i>	81
<i>Desarrollo de las actividades económicas después de la pandemia por el Covid-19 en la ciudad de Quito</i>	83
3.2 Análisis de los posibles cambios de la normativa tributaria debido a la nueva planificación urbana	86
CONCLUSIONES	93
RECOMENDACIONES	95
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98
ANEXO 1	104
ENTREVISTA A DOCTOR FERNANDO CARRIÓN	104

INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca analizar cómo el régimen impositivo es un factor viable para controlar la actividad económica en las ciudades de Ecuador, estudiando específicamente el caso de Quito. Así, se estudia el ordenamiento territorial y cómo los usos de suelo no han sido regulados de forma eficaz por nuestras autoridades.

Como es de nuestro conocimiento, la legislación tributaria municipal no ha sido regulada de la forma más expedita; puesto que, se han verificado muchos errores en la aplicación de la misma. Es necesario replantear el aspecto normativo sobre el impuesto de patente desde una perspectiva del derecho a la ciudad; la cual, permitirá que la norma esté direccionada a un manejo más consciente de lo que implica ejercer una actividad económica en las ciudades del siglo XXI.

Por otro lado, se busca demostrar que la patente municipal no tiene el tratamiento adecuado en nuestra legislación; pues, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD) le da un tratamiento de impuesto y de permiso de funcionamiento. En consecuencia, tenemos como resultado la desorganización de las ciudades donde se acuñan directamente al uso indebido del suelo que nace por la actividad realizada por los ciudadanos en un espacio físico. Por consiguiente, la intervención de las autoridades estatales y municipales ha sido mínima y carente de una visión que respete a la ciudad al momento de emitir los permisos para ejercer las diversas actividades económicas.

Así, en el primer capítulo se analizan las nociones generales del Derecho Tributario, donde se realiza un estudio comparativo de los tributos entre nuestra norma y la doctrina. De la misma manera, se estudia el Derecho a la ciudad, desde un enfoque latinoamericano que incluye temas de urbanismo y uso de suelo.

En el segundo capítulo, se realiza un debate sobre la naturaleza jurídica de la patente municipal, analizando los aspectos que debe contener la tasa, contrastando las características desde la doctrina hasta aquellas que nuestra Corte Constitucional adopta en sus sentencias.

Por otra parte, nuestro tercer capítulo estudia las posibles soluciones que se deben considerar para reestructurar la norma tributaria en función del ordenamiento territorial, en donde puedan coexistir diferentes actividades económicas que sean necesarias en un mismo sitio y que sean de bajo impacto.

Asimismo, el impuesto a la patente en el Municipio de Quito, sitio concreto de la presente investigación, ha sido vista por las autoridades municipales únicamente como fuente de recaudación de ingresos para el presupuesto municipal, sin considerar una variable importante como es el derecho de las personas a vivir en ciudades justas e inteligentes, lo cuál se conseguiría al vincular el uso del suelo con la actividad económicas a ser desarrollada en el mismo. Los impuestos no deberían ser simplemente mecanismos de recaudación, sino que además deberían ser vistos como oportunidades para cambiar la conducta de la gente.

En tal sentido, es importante que las nuevas autoridades municipales de las áreas involucradas con el impuesto de patente propuestas en la presente investigación, es decir, la Dirección Tributaria y la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, conjuntamente con la Alcaldía y el Concejo Metropolitano tomen consciencia de que el mencionado tributo municipal no debe ser visto únicamente como fuente de ingresos públicos, sino que a través de este gravamen se promueva el uso eficiente y efectivo del espacio público en un entorno ordenado donde cada una de las actividades económicas tengan un impacto positivo en el bienestar de la ciudadanía.

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES DEL DERECHO TRIBUTARIO Y EL DERECHO A LA CIUDAD

1.1 Impuesto, tasa, contribución especial de mejoras (análisis doctrinario y normativo)

Antes de empezar con el respectivo análisis sobre el tratamiento jurídico del impuesto, tasa y contribución especial de mejoras, es importante tener clara la noción de lo que abarcan los tributos a nivel universal, y cómo se desarrolla este concepto en Ecuador. De esta manera, para definir los tributos se emplearán algunas nociones que permitan establecer una línea de pensamiento a lo largo del presente análisis.

Es inevitable que, al escuchar la palabra tributo automáticamente se vincule con la actuación del Estado dentro del ejercicio económico. Para Dino Jarach (1985) (citado por Iturralde 1998) los recursos tributarios son aquellos que el Estado obtiene mediante el ejercicio del poder de imperio, es decir por leyes que crean obligaciones a cargo de los sujetos – individuos o entidades- en la forma y cuantía que dichas leyes establezcan. En este sentido, nos transportamos a la idea de que el Estado es el encargado de recaudar aquellos valores pecuniarios que una persona natural o jurídica produce por ejercer una actividad de orden económico. Por su parte, los tributos “son la prestación pecuniaria destinada a cubrir los gastos públicos que el ciudadano o contribuyente está obligado a pagar al Estado” (Valdés Acosta, 1992, p.3)¹. De esta forma, se parte de la idea de que el Estado es el principal sujeto que interviene en el proceso económico mediante su potestad administrativa; misma que, debe ser reglada e imperativa.

Ahora bien, es importante señalar las características que comprende el tributo. Felipe Iturralde en su obra “Manual de Tributación Municipal” destaca entre otras el origen legal del

¹ Ramón Valdés Costa, Instituciones del Derecho Tributario. Buenos Aires: Depalma, 1992. p.3

tributo; pues, éste debe ser creado por el imperio de la ley². Por consiguiente, para que opere la exigibilidad de la obligación tributaria por parte de la administración es necesario que el ordenamiento jurídico contemple los principios mediante los cuales se harán efectivas dichas potestades. Asimismo, el tributo debe perseguir la satisfacción del interés público; es decir, que la recaudación de este tenga la finalidad de cubrir en gran medida el gasto público originado de las necesidades públicas. Siguiendo esta línea, se analiza que el pago de tributos no solo comprende al Estado como sujeto interviniente de la relación jurídico-tributaria, sino a aquellas personas naturales o jurídicas que se encuadren dentro de la norma tributaria.

Por otro lado, la característica primordial del tributo es su carácter de pecuniario; puesto que, siempre se cumplirá la obligación en dinero. De este modo, se puede establecer que la relación jurídico-tributaria que existe entre el Estado y el contribuyente se relaciona con el carácter patrimonial del segundo. Por esta razón, en el momento en que se debe cancelar una obligación tributaria, se parte del patrimonio que posee el contribuyente, y cuando se habla de patrimonio no solo se refiere a los ingresos que en dinero pueda poseer, sino aquellos que están valorados en especie o cuerpo cierto. Contablemente al patrimonio se lo define como la diferencia entre los activos o posesiones y los pasivos o deudas de las personas naturales o jurídicas. El patrimonio es la riqueza que posee una persona, muy diferente a los ingresos que coyunturalmente pueda recibir.

Una vez que se han establecido las nociones básicas sobre qué se comprende como tributos, se puede entender cuál es su clasificación y cómo es el tratamiento de cada uno de ellos. En este sentido, si se toma en cuenta la corriente contemporánea, se establece que los tributos se clasifican en dos grupos: tributos vinculados y no vinculados. Como tributos no vinculados

² Felipe Iturralde, Manual de Tributación Municipal. Quito: TRAMA, 1998

están los impuestos y, como tributos vinculados están la tasa y la contribución especial de mejoras.

Impuestos

Los impuestos se encuentran en el grupo de los tributos no vinculados; ya que, no requieren de una contraprestación. En este sentido, el contribuyente paga el impuesto con la finalidad de poner en manifiesto su capacidad contributiva. Para Héctor Villegas (1984) “en el impuesto la prestación exigida al obligado es independiente de toda actividad estatal relativa a él”. Asimismo, se debe recordar que el Estado posee una actividad financiera que se deriva de aquellas necesidades públicas que generan un gasto público. De esta manera, lo que se pague por impuestos ingresará a las arcas financieras de la Administración y los mismos tendrán la finalidad de cubrir aquellos gastos estatales que debe efectuar la misma.

Por otra parte, la razón de que el impuesto no tenga una contraprestación, se deriva de los elementos que poseen los tributos. En este caso, cuando se habla del hecho generador – descripción abstracta de un hecho previsto en la ley- se afirma que mediante la ley se genera el nacimiento de la obligación, en el momento en que se cumpla la condición que está descrita en el mismo. Por ejemplo, del impuesto predial se analiza que la obligación nace cuando una persona es propietaria de un inmueble, en un tiempo y lugar determinado. De esta manera, el tributo no es vinculado; ya que, se analiza la capacidad contributiva que posee la persona al ser propietaria de dicho inmueble.

Por su parte, Humberto Medrano (1991) establece que: “el destino de la recaudación del impuesto no necesariamente es específico, es más, normalmente, engrosa los ingresos encaminados a efectuar los gastos generales del Estado y otros entes acreedores”. Por consiguiente, la Administración Pública a través de sus potestades normativas puede decidir cómo encaminar la recaudación de impuestos tomando en cuenta el presupuesto general del

Estado. Dicho sea de paso, la estructura de cómo encaminar esta recaudación debe ser objetiva y responsable; ya que, si bien la Administración Pública puede exigir el pago de una obligación, la misma tiene el deber de encaminar la actividad financiera apegada al principio de legalidad.

Ahora bien, los impuestos se pueden clasificar en directos e indirectos, progresivos, graduales, proporcionales, y regresivos. Cuando se habla de impuestos directos, se entiende por aquellos que recaen sobre el patrimonio del contribuyente; es decir que, grava una fuente de riqueza, por ejemplo, el impuesto de patente municipal. Este impuesto es directo; ya que, la obligación nace de la actividad económica que ejerce el contribuyente dentro de un período fiscal. En este sentido, la persona natural o jurídica al declarar la capacidad contributiva que posee mediante el ejercicio de su actividad económica deberá pagar la obligación tributaria en base a ésta. Claro está que, el pago que deberá realizar se calculará tomando en cuenta la base imponible; puesto que, a partir del mismo se analiza la capacidad contributiva.

De la misma manera, los impuestos indirectos gravan la capacidad de poder transferir la carga tributaria; es decir, toma en cuenta el consumo o circulación de la riqueza. En este caso, un ejemplo sería el impuesto de consumos especiales (ICE) o el impuesto al valor agregado (IVA). En el IVA lo que se grava es el valor de transferencias locales o importaciones de bienes muebles. Por esta razón, lo que se pretende recaudar es el impuesto que se origina por la prestación de un servicio.

Por otro lado, la doctrina establece que existen impuestos progresivos cuya cuantía es creciente y dependiendo de ésta el porcentaje del impuesto aumenta; es decir, a mayor base imponible, mayor porcentaje. Como ejemplo, el impuesto a la herencia. Dicho impuesto, se calcula tomando en cuenta el incremento patrimonial del contribuyente en relación con la herencia recibida, dependiendo de esto se aplicará el porcentaje correspondiente de acuerdo con los ingresos gravados.

Asimismo, en los impuestos graduales varía la cuantía en relación de una gradación de la base imponible. A modo de ejemplo, se toma el impuesto predial; pues, partiendo del avalúo catastral y la construcción del predio se determinará la cuantía a pagar, tomando en cuenta el porcentaje que determine la administración municipal.

Siguiendo esta línea, la doctrina señala que, para los impuestos proporcionales, se determina el monto del impuesto como alícuota constante de la base imponible. Volviendo al ejemplo del IVA, este es un impuesto no sólo indirecto sino proporcional; ya que, no importa cuánto es el monto de la prestación de un servicio, pues siempre va a tener el mismo porcentaje de impuesto, en el caso ecuatoriano será del 12%.

También se recoge en la doctrina, los impuestos regresivos y estos consisten en que la cuantía es decreciente a medida que el porcentaje del impuesto decrece. Es importante mencionar que, en nuestro país no existen muchos impuestos regresivos, el impuesto que se puede establecer es el del valor agregado; puesto que, al mantener siempre el mismo porcentaje de impuesto -12%- las personas no se benefician en cuanto a su patrimonio, porque obtienen menos ingresos.

Una vez que se ha expuesto la clasificación de los impuestos, es importante analizar los elementos que los componen:

- **Hecho generador**

Este elemento se cataloga como el más importante de todos; pues, a partir de éste se establece el nacimiento de la obligación tributaria. El artículo 16 de nuestro Código Orgánico Tributario prescribe que el hecho generador “es un presupuesto fijado por la ley para configurar un tributo”. En este sentido, la persona natural o jurídica se convertirá en un sujeto pasivo de la obligación tributaria cuando ésta se encuadre en aquella descripción abstracta que establece

la ley. Para lograr discernir el momento en que el sujeto pasivo se encuadra en el hecho generador, se analiza como primer punto la configuración del hecho, la conexión que tiene con el sujeto, la localización y el tiempo en el que se consume el momento fáctico. Una vez que se tomen en cuenta estos aspectos se podrá establecer el nacimiento de la obligación tributaria.

- **Sujetos de la relación jurídico-tributaria**

Ahora bien, es importante señalar cuáles son los sujetos de la relación jurídico-tributaria, estos se dividen en dos; activo y pasivo. El sujeto activo, como bien se conoce es quien tiene el derecho de poder exigir el cumplimiento de una determinada obligación, en el Derecho Tributario quien tiene esta facultad es el Estado. El artículo 23 del Código Orgánico Tributario establece que el ente público es el único que puede ser acreedor del tributo. Esto tiene su lógica; ya que, la Administración Pública tiene la potestad reglada de intervenir en asuntos financieros y económicos del Estado.

En contraste, el sujeto pasivo es a quien se le hace exigible la obligación tributaria, dentro de estos sujetos se encuentran los contribuyentes o responsables. El primero es la persona natural o jurídica que la ley impone la obligación tributaria (Artículo 26 del Código Orgánico Tributario). A su vez, la ley se refiere a responsables de esta obligación cuando se ha establecido una relación jurídico-tributaria con la Administración Pública, aunque en el principio a dicha persona no se le produjo el hecho generador. Nuestra legislación, reconoce los tipos de responsables: por representación, como adquirente, agente de retención, agente de percepción y sustitutos del contribuyente.

- **Base imponible**

Cuando se habla de la base imponible, se toma en cuenta cómo se puede cuantificar el hecho generador; es decir, el porcentaje que se aplica a dicho presupuesto. En este sentido, se

establece que la cuantificación se puede expresar en porcentajes o escalas, y que dependerá mucho del legislador cómo desarrolla el impuesto y a su vez cómo este se cobrará.

A través de la base imponible, lo que se considera es la magnitud económica de lo gravado; pues, se establece la riqueza involucrada en el hecho generador. Asimismo, la aplicación de una unidad de medida permite transformar los hechos en cantidades monetarias. Por otro lado, existen tributos donde es irrelevante la base imponible; ya que, se aplica un valor directamente al producirse el hecho generador sin tomar en cuenta la riqueza involucrada, por ejemplo, el impuesto de consumos especiales. En este impuesto, el legislador coloca un valor específico por consumos especiales, es así que, la tarifa que grava los cigarrillos será de dieciséis centavos o de bebidas como las gaseosas con alto contenido de azúcar que superen los veinte y cinco gramos, tendrá una tarifa de dieciocho centavos por cada cien gramos de azúcar añadida. De esta forma, se puede analizar que existe una tarifa que grava directamente el hecho generador.

Tasas

La tasa a diferencia del impuesto es un tributo vinculado; pues, existe una contraprestación por parte de la administración. Por consiguiente, la tasa está ligada a la prestación de un servicio; mismo que, si es utilizado debe ser pagado. La tributarista Nora Routi en su libro “Lecciones para Cátedra de Derecho Tributario”, explica que las tasas:

Es también 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. (2006, p.63)

En este sentido, la administración se encuentra obligada a cumplir con el servicio que el contribuyente está aportando; pero, vemos que no es imperativo que el ciudadano deba acceder a estos servicios. Dentro de los servicios municipales más comunes tenemos el agua potable, luz eléctrica, alcantarillado, y como servicios nacionales encontramos las tasas portuarias, aduaneras, y de correos.

Como ya señalamos anteriormente, estos servicios no necesariamente deben ser utilizados por el contribuyente; pero, existen servicios que en la actualidad todas las familias las utilizan, por ejemplo, la luz eléctrica. En las ciudades este servicio, indudablemente hoy por hoy, es lo que más consumen los ciudadanos, el cual debe ser pagado. Claro está que, existen casos en los cuales los contribuyentes no pagan dicha tasa directamente, por ejemplo, si recibimos el servicio de un restaurante, el mismo pagará la tasa de luz eléctrica a través del servicio prestado. Al contrario de lo que pasa con el sector de vivienda; en el cual, el habitante paga directamente este servicio por concepto del consumo eléctrico. El objetivo es obtener un beneficio por el pago de una tasa, y dicho beneficio es el consumo de un servicio, sea este básico o no.

Por consiguiente, es importante analizar el rol que cumple el Estado; pues, al tratarse del pago de servicios que ofrece el sector público, éste es el encargado de que dichos servicios sean óptimos para satisfacer las necesidades colectivas, que de algún modo se individualizan. Es importante mencionar que, no solo la administración central es la encargada de la prestación de los servicios; ya que, esta competencia también se ha delegado a los gobiernos autónomos descentralizados. Entonces, es mucho más eficaz el manejo y la distribución del agua, luz, alcantarillado, etc., de ahí la razón de fortalecer los procesos de descentralización en función de un replanteamiento del régimen impositivo de los GADs.

Recordemos que, la administración municipal cuenta con autonomía financiera que permite la satisfacción de las necesidades de sus habitantes. De esta manera, el artículo 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es claro al establecer que: “Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República”. En este sentido, la administración central no puede tomar decisiones sobre el manejo de los recursos que un gobierno autónomo descentralizado está implementando.

Contribución especial de mejoras

Este tributo al igual que la tasa, pertenece al grupo de los tributos vinculados con la diferencia de que son de una prestación obligatoria; pues, los beneficios nacen de las obras públicas, un ejemplo es el cobro del peaje que permite que la carretera tenga el adecuado mantenimiento. Para Dino Jarach (2003), 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. (p.33)

De este modo, vemos que no solo el resultado de las obras públicas satisface las necesidades colectivas, sino las individuales; ya que, dicha obra podrá beneficiar al valor que tienen los bienes de una persona. Por consiguiente, el mantenimiento de las vías, calles, alambrados, permitirán que la zona donde se encuentren los bienes de la persona tenga un valor agregado y por lo tanto el beneficio económico de la comunidad se expanda.

Por otro lado, la tributarista May Paredes Hurtado (s.f) establece que se puede identificar por medio de dos presupuestos de hecho. El primero, se atribuye al rol que cumple

el ente público en la realización de una actividad en cuanto a una obra pública. En este sentido, analizamos al Estado como el encargado de realizar la contraprestación de un servicio a través de una obra pública o establecimiento. Como segundo presupuesto, May Paredes explica que las contribuciones especiales de mejoras son una ventaja para el sujeto pasivo; ya que, se genera un beneficio colectivo que de cualquier manera atiende a las necesidades individuales de cada ciudadano.

Ahora bien, cuando nos referimos a las contribuciones especiales de mejoras, atribuimos a una categoría de tributo, y analizamos que esto genera un beneficio colectivo, el mismo puede llegar a ser coactivado si el sujeto pasivo no cumple con la obligación. Claro está que, si el sujeto pasivo no paga este tributo, el ente público no puede dejar de realizar las obras públicas. Por esta razón, la administración podría iniciar un proceso de coactivas para que se cancele la obligación. En la práctica, si tomamos el ejemplo de la ciudad de Quito, las contribuciones especiales de mejoras se cobran cada año junto con el impuesto predial por concepto de obras en el distrito; es decir, este tributo se destina para obras en específico a diferencia de los impuestos y de las tasas.

Por otra parte, este tributo presenta tres rasgos según su naturaleza, esto es coactiva, contributiva y pecuniaria. Cuando se habla de que la contribución especial de mejoras tiene una naturaleza coactiva, se refiere a que ésta puede ser exigible por parte de la entidad pública, como se estableció en líneas anteriores, la entidad no dejará de realizar las obras si uno de los sujetos pasivos no cancela la obligación; pero, sí tiene la potestad de exigir y ejecutar de forma forzosa. Asimismo, se refiere a que este tributo tiene una naturaleza contributiva; es decir que, el sujeto pasivo está en la obligación de contribuir con la administración para la realización de las obras públicas. En este sentido, si se analiza la naturaleza de este tributo, tenemos que los ciudadanos contribuyen para mejorar su comunidad y por ende su estilo de vida, de hecho, sus

bienes pueden incrementar su valor por las mejoras realizadas a su alrededor. Siguiendo la misma línea, la contribución especial de mejoras es de naturaleza pecuniaria; ya que, su objetivo es la recaudación de dinero que será invertido para las diferentes obras públicas.

1.2 Origen del derecho a la ciudad

Al escuchar la frase “derecho a la ciudad”, nos imaginamos todos los derechos que un individuo o una población pueden gozar, o a su vez nos queda la duda si una frase tan corta puede abarcar tantos aspectos. En este sentido, detrás del derecho a la ciudad se encuentra una diversidad de hechos históricos que han logrado que hoy por hoy se pueda utilizar este concepto para el tratamiento jurídico y político de la planificación urbana de las ciudades de una manera integral, esto es, en lo humano, en lo social, en lo cultural, en lo económico, en lo ambiental, en lo político, en lo histórico, y en lo jurídico.

La propuesta sobre el “derecho a la ciudad”, nació en el año de 1968 por Henri Lefebvre, cuando Francia atravesaba por un impacto negativo por el sistema mercantilista, y se empezó a sobreponer el capital por sobre los intereses colectivos de una comunidad. De este modo, nace una nueva propuesta que se dedicaría a proclamar los derechos de los ciudadanos; esto es, vivir en un ambiente digno, donde cada individuo pueda aportar con decisiones favorables para su comunidad.

Por otro lado, no solo es importante enfocarse en cómo se ve físicamente una ciudad, sino adentrarse en el desarrollo armónico de la misma. Recordemos que, el ámbito político, económico y jurídico de una ciudad va de la mano con el crecimiento cultural de la población. En este sentido, aquellas costumbres que se recogen a partir de la historia de una ciudad, solo es el resultado del sentido de pertenencia que los ciudadanos poseen por el mismo. Jordi Borja, analiza que la ciudad no solo es un espacio para vivir de manera solidaria y con armonía, sino

es un espacio para que exista conflicto de intereses, solo así se puede llegar a establecer un lugar donde conviven distintas expresiones políticas.

Es importante tomar en cuenta que, la ciudad no solo es el espacio para habitar y convivir entre personas; pues, el sentido de esto va mucho más allá y lo que se debe priorizar es el conjunto de ideas que permitan establecer las relaciones humanas. Por consiguiente, analizar sobre un posible cambio estructural en las ciudades es avanzar a una visión no tan utópica de lo que será en un futuro la planificación económica, cultural y social de las ciudades. El derecho a la ciudad responde al principio de vivir bien; pero, interpretado de una manera sólida, donde las actividades económicas respondan a la planificación urbana de las ciudades y éstas sean entendidas como la base de mejores hábitos de ciudadanía.

Sin duda alguna, los orígenes del derecho a la ciudad están cimentados en una base trascendental que obliga al ciudadano a respetar los derechos ya existentes. Por esta razón, el derecho a la ciudad no es cualquier derecho, sino es la base de todos los derechos que actualmente se encuentran en nuestra sociedad. El punto recae en que el desarrollo sociológico va de la mano con la planificación urbana, y esta crece a la par de las costumbres e ideas que cada individuo experimenta como ciudadano.

Con el origen del derecho a la ciudad, podemos establecer que existen dos visiones distintas de cómo considerar este principio. La primera visión tiene que ver con el concepto que establece Henri Lefebvre; ya que, el contexto donde él se encontraba respondía a un desarrollo exhaustivo de producción. Esta producción se mantenía dentro de un proceso mercantilista que no tomaba en cuenta el desarrollo de Francia. Recordemos que, Lefebvre analiza este concepto a partir de la situación que se vive en Francia en el año 1968 en donde no solo existían conflictos de movimientos estudiantiles, sino el impacto que tuvo los movimientos obreros para el viraje de las actuaciones políticas de índole tradicional en la toma

de decisiones del Estado. En este sentido, el análisis de Lefebvre se enfoca en los modos de producción y reproducción; los cuales, están vinculados con los espacios en donde los movimientos obreros producen y cómo esta producción se desenvuelve en la vida cotidiana de las personas.

Ahora bien, es importante precisar que Lefebvre también postuló el concepto de “urbano generalizado”; mismo que toma en cuenta el desarrollo de las ciudades desde la planificación urbana. El análisis que realiza es respecto de aquellas condiciones de producción que son predominantes en el espacio urbano. De esta manera, establece que existen relaciones de poder en cuanto al espacio donde se desarrolla el modo de producción. Esta relación asimétrica, no permite que exista un desarrollo social de las ciudades; pues, no es posible analizar el alcance de las posibles coyunturas urbanas que pueden existir.

Por otro lado, como segunda visión tenemos la de Harvey, quien establece que el derecho a la ciudad es un concepto utópico; pues, es la manera de ver una ciudad deseable. Asimismo, Harvey trae consigo el postulado sobre el excedente de capital que existen en las ciudades que más han desarrollado el capitalismo. De esta manera, este autor explica que cuando los medios de producción incrementan, obligatoriamente deben existir lugares para producir, por ende, existe un aumento de espacios lucrativos. En este sentido, se podría justificar el aumento de capital si se cuenta con fuentes de trabajo; puesto que, es existente el espacio donde se desarrolla aquel medio de producción. Por el contrario, cuando el salario aumenta y las fuentes de trabajo son escasas estamos en una situación de excedente de capital y esa es la causa por la que se crea la urbanización.

Siguiendo la misma línea, tenemos otras ciudades que, si bien no han desarrollado el concepto del derecho a la ciudad, a través de su desarrollo social y económico han establecido indirectamente la idea de una ciudad urbana. En este sentido, se encuentra en París por el año

1852 con Haussmann; mismo que ayudó a Napoleón Bonaparte a planificar la ciudad de manera urbana, tras la crisis del Segundo Imperio. Haussmann, tenía la idea clara de lo que debía realizar en París; pues, su objetivo se basaba en la resolución de los problemas que poseía la ciudad en cuanto al excedente de capital que tenía. De esta manera, la idea de Haussmann era rediseñar los vecindarios de París y conectar los suburbios de la ciudad. Esta idea, tuvo su ventaja; ya que, Haussmann logró por quince años estabilizar el urbanismo en su ciudad, aportando un sistema económico desde el punto de vista keynesiano para mejorar el excedente de capital de París y lograr una estabilidad urbana. De hecho, su bulevar sigue dominando la ciudad de París, por la estructura en la cual fue creado para la distribución del capital económico.

Asimismo, otro ejemplo es el de la ciudad de Nueva York en el año 1942 tras la Segunda Guerra Mundial. Robert Moses, fue el promotor para realizar la modificación urbana de Nueva York. Su objetivo era implementar la misma idea de urbanización que Haussmann y convertir a esta ciudad en una región metropolitana. De esta forma, Moses implementó la construcción de obras que fueron financiadas con endeudamiento, como pasó en el caso de París. Si bien, esta idea trajo consigo estabilidad para el desarrollo económico de Nueva York, con el paso del tiempo hubo otra crisis; la cual, hizo que esta idea ya no sea aceptada de la misma manera como la primera vez que se implementó. Sin embargo, el rediseño de Robert Moses fue acogido como un estilo de vida en los suburbios.

Como podemos analizar, el origen del derecho a la ciudad se remonta desde décadas anteriores a lo que Henri Lefebvre estableció como concepto. Por esta razón, vemos que la idea de planificar y diseñar una ciudad se convirtió en una necesidad, que aquellas ciudades que estaban atravesando crisis económicas y sociales pedían urgentemente una nueva estructura urbana para el desarrollo de sus medios de producción. De esta manera, nos damos cuenta de

que la planificación urbana guarda conexión con el derecho a la ciudad; pues, lo que se pretende es que a medida que la economía crece y aumenta, la planificación urbana debe ser más sólida, y procure que los derechos no sólo individuales sino colectivos se tomen en cuenta y sean garantizados. Claro está que, cada ciudad debe atender a sus necesidades sociales, económicas, políticas y jurídicas; pero, ésta debe guardar relación con la planificación urbana creada para atender los problemas económicos de los habitantes de las distintas ciudades.

De la misma manera, vemos ciudades que hoy por hoy conocen, analizan y aplican el concepto del derecho a la ciudad, como una herramienta para transformar su sistema económico y urbano. El objetivo está en lograr que la economía se regule de acuerdo con la estructura arquitectónica de las ciudades. Así, las regiones metropolitanas lograrán una mejor regulación en los procesos normativos para la garantía del derecho a vivir en comunidad y ambiente sano. Es importante tomar en cuenta que, estos procesos ayudaron a detener el excedente de capital, pero esto no fue siempre así; ya que, existieron otras crisis que no permitieron que estas ideas de urbanización continúen y a su vez, fueron criticadas.

1.3 El derecho a la ciudad como derecho colectivo

Una vez que se destacaron los orígenes del derecho a la ciudad y cómo nació este concepto a lo largo del tiempo, es importante analizarlo como derecho colectivo. Correa Montoya (2010) establece que:

La ciudad más que una institución, un lugar o un objeto privilegiado; dependiendo de la forma como ésta tiene lugar y es construida, puede ser un elemento de vital importancia para la garantía de los derechos humanos de sus habitantes o, por el contrario, un nefasto ejemplo de vulneración. (p. 127)

En este sentido, el concepto de ciudad va más allá de lo que se conoce; pues, al existir una estructura física también se involucran elementos no tangibles que colaboran al desarrollo

social, político, económico y jurídico de la ciudad. Cuando se habla de elementos no tangibles, se refiere a las relaciones que existen entre los habitantes de una ciudad; mismas que, pueden estar reguladas en una norma. Entonces, el concepto de ciudad como un espacio físico y un espacio de relaciones interpersonales va tomando forma para reconocerlo como un derecho.

Ahora bien, Correa Montoya al señalar que la ciudad es un elemento para la garantía de los derechos humanos, explica que a través de los procesos de industrialización existe un cambio en el sistema económico de la población, entonces nos encontramos en una situación de urbanización. Asimismo, a este proceso de urbanización se suman los avances tecnológicos que están en constante desarrollo, por ende, las ciudades deben estar distribuidas estratégicamente para garantizar el espacio en donde cada ciudadano debe habitar. De esta manera, los derechos humanos se garantizan tomando en cuenta el estilo de vida al cual una persona podría llegar a aspirar y, claro está que este aspecto será dinámico; ya que, las ciudades responden a la estructura social de sus habitantes. Este dinamismo podrá mejorar o empeorar el estilo de vida de la población, y es ahí cuando se pone en conflicto el concepto del derecho a la ciudad y su aplicación normativa.

Por otro lado, es importante analizar el desarrollo económico de las ciudades; pues, se puede encontrar un problema como la migración por escasez de fuentes de trabajo. Si bien, todas las personas tienen derecho a transitar por diferentes ciudades, el mismo no puede ser medianamente regulado cuando nos encontramos en una situación como la antes descrita; ya que, es en ese punto cuando la planificación urbana de una ciudad presenta un punto de quiebre, y el estilo de vida de las personas no mejora por la cantidad de sobrepoblación que puede llegar a existir. De esta manera, vemos ciudades que se han convertido en centros de acopio para la generación de trabajo, pero a la vez, existen ocasiones en que estas ciudades no pueden abastecer con los suficientes recursos básicos para un estilo de vida medianamente aceptable.

Por esta razón, Correa Montoya señalaba que las ciudades también pueden ser un ejemplo nefasto de vulneración de los derechos humanos.

Es preciso determinar que, la planeación urbana cumple una función de índole social. De este modo, se debe llevar a la práctica la idea de cómo debe ser una ciudad estratégicamente distribuida; es decir, que esta sirva de herramienta de organización. En este sentido, se toma en cuenta el aspecto dinámico de la sociedad; pues, la misma no será igual en los años próximos. Partiendo de estas ideas, se logra discernir que el derecho a la ciudad atiende a los presupuestos del derecho colectivo.

Los presupuestos a los que hacemos mención en líneas anteriores atienden a la idea de vivir en una ciudad donde exista igualdad de condiciones, justicia social, y sustentabilidad. Siguiendo esta misma línea, Fernando Carrión y Manuel Dammert establecen que el derecho a la ciudad ha incorporado tres dimensiones mediante las cuales, vale la pena la reconstrucción de las ciudades. Estas dimensiones dan origen al derecho a la ciudad como derecho colectivo, estas son: gestión democrática de la ciudad, función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y, el ejercicio pleno de la democracia.

La primera dimensión, sobre la gestión democrática de la ciudad, explica tres puntos importantes, el primer punto está relacionado con el desarrollo social de los ciudadanos en un determinado espacio, aquí podemos analizar el surgimiento de los movimientos sociales. Este punto es trascendental; puesto que, el intercambio de ideas en un determinado espacio ha permitido la consolidación de grupos que poco a poco surgen y proponen nuevos mecanismos para el crecimiento de sus ideales. Como segundo punto, se encuentra la actuación del Estado que se manifiesta a través de políticas públicas, que permiten el pleno desarrollo de las ciudades. En este sentido, la toma de decisiones del Estado depende de cómo se estructura una ciudad; pues, tienen en sus manos el poder de regular los aspectos económicos de un

determinado espacio. Siguiendo la misma línea, como tercer punto se analiza el conocimiento de los temas pertinentes para la planificación estratégica de las ciudades, en donde se analizan y reconocen los diferentes procesos de urbanización que hoy en día hacen alusión a un uso de suelo mixto.

Como segunda dimensión tenemos que el derecho a la ciudad responde a una función social y ambiental de la propiedad y la ciudad. En este punto, debemos analizar el factor de la sustentabilidad; pues, a medida que una ciudad se urbaniza, requiere de mejores ideas de mantenimiento del espacio en donde se habita. Claro está que, el objetivo es poder vivir en un ambiente sano y confortable, donde las normas de convivencia sean cumplidas. En cuanto a este punto podemos recalcar las conferencias sobre el Hábitat III, que tiene como objetivo realizar un cambio de paradigma sobre los procesos de urbanización. Estas conferencias pretenden responder a los desafíos que las ciudades actuales presentan; es decir, cómo solventar los problemas de urbanización de las ciudades. Es importante señalar que, esta Conferencia trata de que los procesos de planificación respondan a las necesidades sociales a corto plazo con la finalidad de encontrar resultados a largo plazo.

Como tercera dimensión tenemos el ejercicio pleno de la democracia; el cual, otorga una aproximación directa a lo que en toma de decisiones se refiere. Analizar esta dimensión, nos lleva al punto que se trataba en un inicio sobre el debate de ideas. El ejercicio de la democracia no solo nos da la pauta para saber escoger a nuestras autoridades, sino cómo lograr que las políticas públicas sean viables para el desarrollo de la ciudad en la que los ciudadanos habitan. De este modo, en este aspecto, como resultado se encuentra que la democracia fomenta el desarrollo de las poblaciones y que tiene un gran peso en cuanto a las decisiones que se tomen en aspectos económicos, sociales y jurídicos. Sin esta dimensión, el concepto de ciudad

y por ende el de derecho a la ciudad, no tendría sentido; pues, es la pieza fundamental para detener el abuso del poder por parte de las autoridades estatales.

Caso Río Monjas

Ante el análisis sobre la función social, es indispensable estudiar el caso Río Monjas, en el cual nuestra Corte Constitucional estableció por primera vez el concepto del derecho a la ciudad y cómo la vulnerabilidad a este derecho logra desestabilizar la armonía de los espacios públicos. El presente caso, nace por la problemática que tiene el Río Monjas respecto de la contaminación ocasionado por la inobservancia de las autoridades municipales en el tratamiento de aguas servidas. Este río atraviesa la parte noroccidente de la ciudad de Quito, y se ha encontrado que las afectaciones medioambientales perjudican a los habitantes de la zona.

Asimismo, cabe señalar que en la actualidad el sector industrial e inmobiliario ha crecido alrededor del río, lo que ha provocado que toda la contaminación de agua en éste pueda originar una erosión hídrica por la gran cantidad de remoción en masa³. Para este caso, la Corte Constitucional analiza tres derechos vulnerados, estos son: el desarrollo sostenible, el agua y a la ciudad. Nuestro análisis recae sobre el derecho a la ciudad, y aquí la Corte cita a la Conferencia del Hábitat III⁴, en donde se estudia el contenido del derecho a la ciudad. Estas características se derivan de lo que establecimos anteriormente sobre las dimensiones que tiene este derecho.

Así, el fundamento utilizado se refiere al Río Monjas como un sujeto de derecho; ya que, al pertenecer a la naturaleza el mismo posee este carácter jurídico. Entonces, se desarrolla una crítica a las autoridades de la prevención de este espacio, no solo por ser sujeto de derecho

³ Corte Constitucional, Sentencia No. 2167-21-EP/22, de 19 de enero de 2022.

⁴ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III Policy Papers: Policy Paper 1 The Right to the City and Cities for All.

sino por la importancia que tiene dentro del ciclo vital del medioambiente. Por esta razón, la crítica toma en cuenta un aspecto importante en el sentido de que la falta de planificación urbana afecta el uso de suelo, que como consecuencia principal es la erosión del agua. Entonces, el derecho a la ciudad se afecta específicamente a los habitantes de la zona que, por omisión del Municipio de Quito, afecta el ambiente urbano de los habitantes. (Corte Constitucional del Ecuador, 2022, Sentencia No. 2167-21-EP/22, párr. 115)

De esta manera, el presente caso es fundamental para el debate de la responsabilidad de la municipalidad en cuánto al ordenamiento territorial, específicamente de la planificación urbana de su ciudad. Esta sentencia, abre paso para considerar que la vulneración del derecho a la ciudad no solo afecta a la población sino a los factores que componen cada espacio de la ciudad, que en el presente caso es la naturaleza; ya que, a partir de ésta se desarrollan los ciclos vitales de la comunidad. Asimismo, se discute sobre la responsabilidad con la cual el sector industrial ejerce el uso de suelo; puesto que, dentro de las consecuencias ocasionadas al Río Monjas está la negligencia con la que la farmacéutica Pfizer maneja el proceso de obras civiles en su planta⁵. Por consiguiente, nos planteamos la idea de que, si bien las autoridades del municipio son las encargadas de otorgar permisos de funcionamiento y planificar el territorio, también vemos que la industria ejerce una corresponsabilidad en preocuparse por la zona en donde realiza su actividad. Finalmente, se debate el compromiso que existe entre la comunidad y el derecho a la ciudad; pues, la defensa de su respeto es innegable, pero hay que cuestionarnos si de verdad cuidamos estos espacios públicos de manera consciente, que al final de día se configura en un derecho colectivo.

⁵ Existieron construcciones en la planta de la farmacéutica en el año 2011, sin permisos medioambientales. Al momento de la acción extraordinaria de protección se encontraron que el muro construido estaba en mal estado; por lo que se debe demoler y dichos residuos caerán al río Monjas.

Análisis urbano a la luz de la Conferencia Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas

Ahora bien, es importante analizar la Conferencia del Hábitat III, organizada por la ONU en la ciudad de Quito, Ecuador en octubre de 2016. Este Congreso Mundial, tuvo como objetivo compartir una ciudad donde exista igualdad de condiciones, y consolidar la integración de ideas estratégicas que promuevan el derecho de uso y disfrute de los asentamientos. De la misma manera, el Hábitat III propone soluciones para afrontar los problemas de crecimiento económico, recordemos que estos problemas no solo se originan de la débil regulación del Estado, sino de la escasa planificación de las ciudades. En este sentido, la agenda del Hábitat III pretende que las ciudades desarrollen un sistema sostenible y sustentable de urbanización, en concordancia a las necesidades que los ciudadanos poseen.

En esta conferencia mundial, que fue desarrollada en la ciudad de Quito, se trataron temas como la transformación de los espacios públicos que mal o bien involucran la inclusión social. Uno de los compromisos que se vieron pactados en esta conferencia fue la proporción de los servicios básicos para los ciudadanos, De esta forma, el derecho a la ciudad como derecho colectivo se evidencia en la manera por la cual, las autoridades municipales planifican estructuralmente sus ciudades. Si bien, este compromiso incluye un sinnúmero de proyectos, que podrían tardar años en ejecutarse, éstos deben ser planificados de forma estratégica, donde las fuentes que integran estos servicios básicos puedan responder a una política sustentable previamente estructurada.

Por otro lado, el Hábitat III analiza los factores para el crecimiento urbano de una ciudad; pues, una planificación improvisada puede ocasionar el crecimiento espontáneo de las ciudades. En este sentido, es importante consolidar políticas públicas adecuadas, con el análisis social y económico de la población; ya que, la planificación de la urbanización debe

comprender lineamientos que permitan la expansión acertada de las ciudades. Es por esta razón, que la agenda de la Conferencia del Hábitat III trata de encontrar estrategias adecuadas para la planificación de las ciudades; en las cuales, las autoridades municipales tienen competencia. En consecuencia, los gobiernos autónomos descentralizados son los encargados de configurar políticas que lleven a la solución de los problemas sobre planificación urbana, a esto se le incluye la distribución de la riqueza existente, conforme al cobro de tributos municipales. Es decir, todo dependerá no solo de cómo los tributos son recaudados para el pleno goce de los espacios públicos sino fundamentalmente de cómo son pensados y construidos para cumplir con este vital objetivo.

Es importante señalar que, a lo largo del tiempo, han existido tres conferencias que las Naciones Unidas ha promovido. Dichas conferencias se celebran cada veinte años, la primera conferencia fue celebrada en Vancouver-Canadá en el año 1976, la segunda conferencia fue celebrada en la ciudad de Estambul-Turquía y la tercera en Quito-Ecuador. Es importante destacar que, cada conferencia ha ido evolucionando en cuanto a las ideas que se plantean con relación al desarrollo de las ciudades.

En cuanto a la Conferencia del Hábitat I, las autoridades gubernamentales de los distintos países que asistieron empezaron a analizar las necesidades de las poblaciones y los problemas en cuanto a los asentamientos; ya que, el proceso de urbanización se dio de manera rápida y no existió una planificación para la expansión de las ciudades en cuanto a su economía. Aquí se vieron afectados los países que se encontraban en desarrollo; por lo que, se creó el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Este programa es una agencia que forma parte de las Naciones Unidas que se encarga de establecer mecanismos que ayuden a la promoción de ciudades social y ecológicamente sostenibles. Por consiguiente, a partir de esta conferencia se empieza a establecer los derechos que deben ser garantizados de manera

colectiva, como la manera en que las poblaciones se asientan en un espacio determinado; pues, se promulgaba establecer un estilo de vida de aquellas personas que no tenían hogar ni asentamiento dentro de las ciudades.

Asimismo, el Hábitat II es la segunda conferencia celebrada en la ciudad de Estambul en el año 1996, tuvo el objetivo de encontrar soluciones para el deterioro de los asentamientos de la población. De la misma manera, se tomó en cuenta las condiciones de vida que atravesaban las diferentes ciudades; es decir, analizaron las diversas modalidades de producción de aquellos países que se encontraban en pleno auge de expansión económica. En este sentido, llegó a existir un consumo desordenado en los países industrializados, que no atendían a las nociones de desarrollo sostenible. Como parte de sus compromisos, establecieron garantizar el derecho a la vivienda a aquellas personas que se encuentran en un estado de vulneración, en este caso, a los hombres y mujeres desfavorecidos de viviendas dignas. Es preciso indicar que, esta conferencia también trató temas como la protección de la salud, el mantenimiento de los ecosistemas y el medio ambiente, y el cuidado de las estructuras urbanas.

Finalmente, la última conferencia de las Naciones Unidas como el Hábitat III, aproxima ideas nuevas de acuerdo con el dinamismo de las sociedades. Como se indica en párrafos anteriores, los objetivos centrales de esta conferencia son la planificación de las ciudades urbanas en un sentido estricto; pues, ya no se habla de la idea de crear un modelo de urbanización, sino aplicar medidas necesarias para el desarrollo social de los espacios públicos. Aquí se toma en cuenta, la actuación obligatoria de las autoridades estatales. En este punto, las medidas legislativas cumplen un rol preponderante; ya que, la técnica de planificación urbana debe ser incorporada para la creación de normas que involucren la interacción de la persona con el entorno que le rodea. De esta manera, la noción del uso de suelo empieza a formar parte de las decisiones de planificación urbana; pero, en ciertas ciudades de Latinoamérica no han

sido observadas y es por esa razón que existe lo que llamamos un crecimiento espontáneo de las ciudades. Asimismo, vemos que dentro del ámbito tributario la patente municipal es el principal mecanismo de regulación de uso de suelo; sin embargo, la aplicación del mismo está aislado de la planificación urbana. Recordemos que, las municipalidades están en la obligación de diseñar planes de ordenamiento territorial que sean sostenibles. Entonces, las actividades económicas deben ser reguladas a través de su forma jurídico-tributaria correspondiente como es la patente municipal, que hoy por hoy es considerada como un impuesto.

1.4 El urbanismo desde el enfoque Latinoamericano

Ahora bien, una vez analizado el derecho a la ciudad como derecho colectivo, es necesario precisar que a partir de este concepto nace un tema intrínseco como es el urbanismo. Como primer punto, se debe tomar en cuenta que este concepto de urbanismo surge a partir de lo que se conoce como derecho a la propiedad. Es necesario precisar que el derecho de propiedad comprende un amplio análisis de estudio; pues, a lo largo del tiempo la doctrina jurídica ha establecido que este derecho se refiere al hecho de que una persona pueda ser dueña de un bien y pueda usar, gozar y disponer de éste. Asimismo, el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto; ya que, la ley se encargará de limitarlo para encontrar sentido al principio de función social que se pretende establecer en la sociedad. Siguiendo la misma línea, se establece que el derecho a la propiedad debe cumplir un principio de función social en donde existan directrices para el límite de este. Por consiguiente, para analizar estas limitaciones, es importante discutir sobre el principio de la función social; pues, es la base fundamental para el entendimiento de lo que próximamente será el desarrollo urbano de las ciudades de hoy en día.

Analizar a la función social como el principio fundamental para el desarrollo de las ciudades trae consigo una diversidad de etapas históricas que las sociedades han tenido que afrontar para establecer las limitaciones del derecho a la propiedad. En este sentido, nos

encontramos con sucesos como la Revolución Francesa o la Independencia norteamericana donde se consolidó el constitucionalismo moderno, que buscaba establecer políticas de índole liberal para frenar el abuso de poder por parte del Estado. Una de sus consignas fue la lucha por la libertad de la propiedad privada, donde se exigía que la misma sea respetada por el Estado estableciendo así el principio de legalidad.

Como segunda etapa del constitucionalismo moderno tenemos que, lo que se buscaba era un Estado en donde los ciudadanos adquirieran derechos sociales con la finalidad de que tengan un nivel de vida óptimo⁶. De la misma manera, dentro de estos sucesos históricos, se encuentra que la Iglesia también toma un rol importante dentro de las limitaciones de la propiedad. De esta manera, existieron Encíclicas y Conferencias Episcopales que consideraban que la propiedad privada, según las leyes de Dios, no debían ser permitidas; ya que, esto alteraba la distribución equitativa de la riqueza. Por esta razón, la Doctrina Social de la Iglesia consideró que el capitalismo era radical en cuanto a la propiedad privada y que éste no era justo para las personas.

Por otro lado, tanto en América Latina como en Europa existieron países que estaban alineados con el pensamiento de la Doctrina Social de la Iglesia. A modo de ejemplo, se encuentra que en México a través de la Constitución de 1917 existía una regulación en cuanto a la distribución de la riqueza y la propiedad privada. Asimismo, la Constitución de Alemania y España de los años 1919 y 1931 respectivamente, se analiza el desarrollo de una nueva corriente de Constitucionalismo Social; mismo que, recoge todo el bagaje de aquellos derechos sociales que los ciudadanos debían adquirir. En este sentido, el derecho a la propiedad se ve limitado exclusivamente en lo que se conoce como “*ius abutendi*”; es decir, el derecho a

⁶ Paolinelli, J., Guevara, T., & Oglietti, G. 2014. Parte I. Fundamentos teóricos y conceptuales. In Impuesto a los bienes urbanos ociosos: Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación. Viedma: Editorial UNRN. doi: 10.4000/books.eunrn.633

disponer o abusar del bien que es de propiedad de una persona. Pero, este límite se refiere al derecho de abusar del derecho a la propiedad; pues, se entiende que el propietario de un bien no puede disponer a su plena voluntad el destino de este si no es dentro de los límites que la ley así lo establece.

Ahora bien, es preciso analizar las limitaciones que algunas constituciones de Latinoamérica han sostenido en cuanto a la propiedad y en este sentido, cómo el urbanismo desde el enfoque jurídico y como función social se ha desarrollado. Como primer ejemplo tenemos el caso de la Constitución de Brasil que desde el año 1988 garantizó el respeto a la propiedad, la cual debe atender al principio de función social. De esta manera, nos encontramos que Brasil estableció desde aquel año los derechos de propiedad privada, no sólo como el derecho de una persona a ser el propietario de un bien, sino que ese derecho debe atender a una función social que automáticamente se encuadra en un derecho colectivo. Así, se analiza que una de las limitaciones a esta propiedad privada son los impuestos municipales que la administración establece con la finalidad de garantizar la función social de este derecho. Por su parte, dicha limitación no solo se regula a través del régimen impositivo; pues, Brasil ha procurado que la función social se cumpla a partir del Estatuto de las Ciudades. Este estatuto describe las disposiciones para el uso del suelo de propiedades urbanas; mediante las cuales, se garantiza el equilibrio ambiental y la inadecuada utilización del suelo urbano.

Siguiendo la misma línea de análisis, la Constitución Política de Colombia desde el año 1997 ha establecido a la propiedad como parte de la función social. Colombia en su Constitución, ha sido prolija con el análisis del espacio público; ya que, no solo determina el derecho colectivo que la propiedad trae consigo, sino aquellos principios que engloban el ordenamiento territorial. Asimismo, esta Constitución discierne el tema de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios que no es otra cosa que la relación jurídica existente

entre la Administración y el administrado. En este punto, Colombia no solo toma en cuenta la propiedad privada para el desarrollo ecológico de las ciudades, sino que lo hace a la luz de aquellos espacios públicos que también están integrados para el desarrollo de la función social. De esta manera, vemos que prevalece el interés general por sobre el particular.

Por su parte, nos encontramos con el caso argentino en donde su Constitución considera a la tierra como fuente de producción, aquí se analiza que la propiedad privada es legítima y que la Administración de la provincia es la encargada de velar por el mantenimiento de la misma. Partiendo de esto, los ciudadanos de la provincia son los encargados de utilizar su propiedad de una manera racional que no perjudique el derecho colectivo de los otros habitantes. Por otro lado, se prioriza el derecho a la vivienda, según Paolinelli, Guevara y Oglietti (2014) éste no puede ser comprendido fuera del suelo urbano de la ciudad; mismo que, sirve como mecanismo de soporte material para la función social. De esta forma, el derecho a la vivienda engloba todas aquellas garantías que subyacen del derecho a la ciudad y por ende toma en cuenta las limitaciones para el uso de suelo dentro de la propiedad privada.

Ahora bien, se encuentra que en nuestra legislación ecuatoriana existe la plena garantía del derecho a la propiedad. De esta manera, en la Constitución de 2008 en su artículo 66 establece el reconocimiento de este derecho en todas sus formas, pero las mismas deben estar encaminadas a una función social y ambiental que serán reguladas a través de políticas públicas⁷. En este sentido, el Estado a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es el encargado de regular las normas necesarias para el ámbito territorial, específicamente en el uso de suelo. Es así como, dentro de nuestro Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) se prescriben las directrices que los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben seguir, el artículo 139 establece lo siguiente:

⁷ Constitución de la República del Ecuador, 2008. Artículo 66 numeral 26

Art. 139.- La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley.

Por consiguiente, se analiza que este artículo le da potestad a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de interferir en temas de propiedad privada. Entonces, se encuentra que el tema del urbanismo es responsabilidad de la Administración Municipal quien además de ser la encargada de la planificación de las ciudades, debe procurar que el derecho a la ciudad no se vulnere. Con esto, se analiza que el tema del urbanismo no está alejado del derecho a la ciudad que en acápites anteriores ya se comentó.

Si se analiza detenidamente nuestra legislación, encontramos que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo es la norma con la cual los GADs tomarán en cuenta los lineamientos para el desarrollo de la planificación urbana de las ciudades. Analizamos también que, la norma recoge la función social como principio rector del ordenamiento territorial. En este sentido si comparamos nuestra legislación con Brasil, Colombia y Argentina, concluimos que la función social corresponde al hecho de que el interés general va a prevalecer por sobre el particular. Así, es sencillo determinar que la función social es parte del catálogo de derechos colectivos que cada país establece en su Constitución.

Por su lado, dentro del ordenamiento normativo de Ecuador no bastó con expedir una ley que indique cuáles son los lineamientos para el uso de suelo, sino que tenemos una Norma Técnica para el Uso y Gestión de Suelo y Planes Urbanísticos. Es preciso mencionar que, cada gobierno municipal es el encargado de establecer planes urbanísticos con la finalidad de estructurar aquellos suelos urbanos y rurales que se encuentran en distintas zonas. El artículo

7 de la Norma Técnica de Uso y Gestión de Suelo y Planes Urbanísticos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados es clara en establecer lo siguiente:

Art. 7.- Los Planes de Uso y Gestión del Suelo tienen como objetivos, determinar la estructura urbano-rural del cantón; establecer los modelos de gestión del suelo y financiación para su desarrollo en función de lo establecido en el PDOT y fortalecer sus vínculos e interdependencias; planificar el uso y aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural, especialmente del suelo rural de expansión urbana, que promueva el uso y aprovechamiento responsable de las vocaciones del suelo; generar suelo para vivienda especialmente de interés social y los sistemas públicos de soporte; hacer cumplir el régimen de derechos y deberes de la propiedad y el reparto equitativo de cargas y beneficios en el desarrollo urbano; establecer los instrumentos de planeamiento urbanístico; normar las decisiones sobre el uso y la ocupación del suelo, así como la prevención de nuevos riesgos, la reducción de los existentes y la gestión del riesgo residual.⁸

Siguiendo esta línea, se puede encontrar que cada gobierno municipal de Ecuador debe mantener los lineamientos de planificación urbana, incluso tomar en cuenta el desarrollo rural de las ciudades. En este sentido, si analizamos las grandes ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, es posible que encontremos asimetría con lo dispuesto en la norma; pues, la planificación urbana de estas ciudades no han sido las más acertadas por varias razones como: migración, desarrollo económico, social y cultural. De esta forma, si solo se analiza a la ciudad de Quito nos encontramos que, en ésta el crecimiento poblacional ha sido el factor más determinante para su ineficaz planificación urbana. Por lo tanto, es imposible comparar la realidad de esta ciudad con lo que determina la norma vigente sobre el ordenamiento territorial y el uso de suelo.

⁸ Artículo 7, Norma Técnica de Uso y Gestión de Suelo y Planes Urbanísticos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Registro Oficial 301, de 01 de octubre de 2020.

No está por demás comparar las legislaciones analizadas y llegar a la conclusión de que todas promulgan y buscan lo mismo, la función social que hay detrás de la propiedad y por ende su desarrollo para la planificación urbana, pero es imposible determinar si las mismas han logrado establecer cambios urbanísticos dentro de las ciudades más grandes. De ahí que, la sobrepoblación, el tráfico vehicular, los negocios comerciales mal-distribuidos, sólo son el resultado del inadecuado uso de suelo y del ineficaz control del régimen impositivo.

El ordenamiento territorial a la luz del uso de suelo mixto

Como bien conocemos, Latinoamérica se caracteriza por tener ciudades en vía de desarrollo, ya sea económico, social, cultural, político y tecnológico. El ordenamiento territorial, es un tema que no se excluye; pues, las ciudades han sufrido diferentes impactos desde la época de la conquista hasta las más grandes epidemias. Por esta razón, el espacio público fue mutando de a poco, incluso vemos que en la actualidad la mayoría de este espacio se ha privatizado. Como primer punto tenemos que, las políticas territoriales de nuestro continente han sido diseñadas con la finalidad de comercializar. Si miramos la historia, nos damos cuenta de que países de América Latina eran los encargados de enviar productos primarios a países de Europa, entonces nos encontramos con que los puertos eran los sitios más estratégicos para generar economía. Décadas más tarde, el comercio cambia y la planificación del espacio público se ve en la obligación de mutar; pues, las actividades económicas y residenciales van creciendo y asentando en distintas zonas de la ciudad hasta las periferias.

Durante todos estos períodos de tiempo, han sido los planes de ordenamiento territorial los encargados de establecer los lineamientos para el uso de suelo y la distribución de los espacios. Si bien, dichos planes han sido elaborados con el objetivo de armonizar la zona urbana, los mismos no han sido los más eficaces; ya que, no han sido diseñados a la luz de las problemáticas de las ciudades, y también se debe reconocer que tratar de que cada actividad

ocupe su lugar es un trabajo de años. Este suceso se origina porque las ciudades a medida que crecen necesitan otro proceso de administración; por ejemplo, en nuestra ciudad de Quito con el nacimiento de las administraciones zonales pertenecientes al Municipio, cuya finalidad se centra en simplificar las competencias administrativas del Gobierno municipal.

Ante esto, es preciso explicar que no siempre la división de la administración municipal puede llegar a ser la más oficiosa; porque si bien la gestión puede ser expedita, también podría presentar obstáculos al momento de administrar dicha zona con la actividad estatal. Continuando con el ejemplo de Quito, ésta al ser la capital no solo afronta proyectos a nivel de cantón sino a nivel de país, por el hecho de que aquí se concentra la mayor cantidad de servicios del Estado Central, como los espacios que ocupan las entidades de este. Entonces, tenemos otro problema que se da en las ciudades capitales de Latinoamérica que no solo es el uso del espacio por parte de la municipalidad sino del gobierno central, y es aquí donde las autoridades municipales deben planificar la ciudad en función de un uso de suelo mixto.

Ahora bien, como segundo punto de análisis es el tema del espacio público, pues, éstos han regulado las relaciones interpersonales, comerciales e históricas de las ciudades. Así, por ejemplo, las plazas centrales han sido escenarios en donde la ciudadanía ha luchado por sus ideales y derechos, o simplemente han sido centros de acopio para reuniones sociales. Por esta razón, el espacio público ha sido de suma importancia para las autoridades estatales, en donde la seguridad ha desarrollado un papel importante en la integridad física y moral de los habitantes de la ciudad. Indudablemente, al momento en que una ciudad se transforma y va adoptando diferentes comportamientos culturales, económicos y políticos, es lógico que la organización del territorio se adapte a este cambio estructural. Inclusive para que el impacto no sea tan fuerte, los municipios acogen un modelo de planificación urbana que ha dado como resultado la zonificación de las actividades.

En la ciudad de Quito, este modelo de planificación trajo grandes beneficios cuando la ciudad no tenía un gran desarrollo comercial, es más alrededor de la década de los setenta el norte de la ciudad llegaba hasta el aeropuerto Mariscal Sucre. En este sentido, la actividad de los quiteños se concentraba en el centro de Quito, entonces la zonificación era el mecanismo más viable para organizar la ciudad. Así, era más fácil distribuir la actividad económica, residencial y educativa; sin embargo, podríamos establecer que a raíz de la dolarización las ciudades consiguieron estabilidad económica lo que trajo consigo más oportunidades de invertir en un negocio y vivienda propia. De esta manera, los habitantes empezaron a buscar otros sitios para vivir (como los valles) o donde instaurar su negocio, y de a poco el espacio público se fue privatizando a través de grandes proyectos inmobiliarios. Por consiguiente, los centros de reunión ya no fueron las plazas sino los centros comerciales, los parques fueron reemplazados por los cines o gimnasios y la tecnología reemplazó la biblioteca.

Siguiendo la misma línea, el urbanista Fernando Carrión explica que cuando este fenómeno ocurre, el espacio público va perdiendo su valor; ya que, la ciudadanía no tiene interés de acudir a los mismo. En consecuencia, se produce el “urbicidio” en donde existe un olvido al espacio público por temas sociales, añadiendo la inseguridad que produce dicho olvido⁹. Entonces, la ciudadanía trata de evitar esos espacios por miedo a la violencia que podría enfrentar si sale a la calle. Hoy en día, nuestro país presenta altos niveles de violencia donde la policía y el Estado no tienen el control sobre la inseguridad, aquí la ciudadanía se ve en la obligación de resguardarse en sus viviendas por miedo a salir. De esta forma, progresivamente el urbicidio se va desarrollando; pues, es la muerte al espacio urbano. Por ende, las autoridades están en la obligación de que el espacio público sea el eje principal para

⁹ ANEXO 1. Entrevista a Doctor Fernando Carrión

el desarrollo del espacio privado y la manera en la cual se puede regular es a través de un urbanismo de calidad, más conocido como civitismo.

Ahora bien, regresando a nuestro tema de análisis, tenemos que algunas ciudades de América Latina, como Quito, han seguido un modelo de zonificación y que a su vez el espacio público ha sido reemplazado por el espacio privado, dando como resultado una ciudad del olvido. De esta manera, el nuevo modelo de ciudad que se propone es en el cual puedan coexistir varias actividades en un mismo sitio (uso de suelo mixto). En la actualidad, las necesidades de la población han cambiado, las personas quieren optimizar el tiempo y la única manera de que lo puedan lograr es teniendo cercanía con los lugares que frecuentan. Claro está que, el sector comercial trata de suplir estas necesidades colocando supermercados en sitios estratégicos donde existe más cantidad de zonas residenciales, centros de negocios en espacios centralizados donde la ciudadanía pueda acceder y un sin fin de espacios privados donde la actividad económica prevalece. Asimismo, ocurre con los espacios que el Estado necesita, por ejemplo, una plataforma gubernamental donde se pueda unificar el servicio ciudadano o los complejos judiciales en donde se concentra la jurisdicción de los jueces en cada materia del Derecho. Todos estos espacios, se resumen en el tiempo que la ciudadanía quiere invertir, porque el tiempo se materializa en dinero, y si una persona debe desplazarse varios kilómetros a un supermercado o a una estación de gasolina, simplemente tendrá que gastar en gasolina o pasaje para transportarse de un lugar a otro.

La Organización de las Naciones Unidas, señala que los beneficios del uso de suelo mixto se dividen en tres: social, económico y de infraestructura. Con respecto al primero, explica que este modelo permite a la población acceder a más opciones de servicios donde no necesite transporte vehicular, lo cual puede generar otro beneficio como la movilidad. Asimismo, mediante el ejercicio comercial en lugares más cercanos donde las personas puedan

negociar o comprar productos en menos tiempo, genera un beneficio económico. De la misma manera, existe un beneficio en la infraestructura respecto de la vialidad, la gente al desplazarse de un lugar a otro en menos tiempo, lo podría hacer a través de la caminata o el uso de medios de transporte de bajo impacto como bicicleta.

Por consiguiente, los gobiernos centrales y municipales deben crear ordenamientos territoriales donde se considere al uso de suelo mixto como una alternativa de creación de una ciudad de calidad. Esto se puede lograr cuando las autoridades empiecen a trabajar con lineamientos para controlar el espacio público, donde el principal actor sea la seguridad de esos espacios y que logren establecer alianzas con el sector privado para que predomine la responsabilidad del uso de suelo y que no genere altos impactos ambientales y sociales. Solo así los planes de ordenamiento territorial serán diseñados desde las necesidades de la población de manera consciente y eficaz.

CAPÍTULO II

EL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL

2.1 Antecedentes históricos

Una vez analizado el tema del urbanismo en Latinoamérica y Ecuador, es importante empezar con el análisis del impuesto de patente municipal. Para este punto, se debe resaltar que el régimen impositivo tiene una relación intrínseca con el tema del urbanismo. De esta manera, el tema de tesis propone discernir la actividad económica que se desarrolla en Ecuador a partir del régimen impositivo, y cómo a partir de éste se pueden reconstruir ciudades óptimas para el manejo tributario.

Pues bien, uno de los impuestos más representativos a nivel de gobiernos seccionales, sin duda es el de patente municipal. Está por demás establecer que, este impuesto ha sufrido cambios importantes a través de reformas a leyes orgánicas y como tal dentro de su régimen tributario. El artículo 491 del Código Orgánico de Organización Territorial considera algunos tipos de impuestos municipales y metropolitanos, contemplando al impuesto de patente como parte de este. Es importante precisar que el artículo 301 de nuestra Constitución prescribe quién tiene la potestad de tener iniciativa legislativa en temas tributarios.

Siguiendo la misma línea de análisis, nos encontramos que los Gobiernos Autónomos Descentralizados también tienen la potestad de interferir en la toma de decisiones sobre políticas tributarias dentro de su municipio. Atribuyéndose al artículo *ibidem* la Constitución es clara al precisar la reserva de ley que aquellos órganos competentes, es decir los GADs, podrán ejercer para el establecimiento de políticas en cuanto a tributos municipales.¹⁰ De esta manera, el Derecho Tributario no sólo se encuentra regulado por el Estado sino por los gobiernos seccionales, y esto tiene lógica considerando que no todos los recursos van a ser administrados por el Estado Central; ya que, éste no está en la capacidad de distribuir tales recursos a los diferentes cantones del país. Por esta razón, dentro de la organización política de Ecuador tenemos a los municipios como los encargados de manejar la administración seccional de cada cantón. Es importante destacar que, si bien los GADs pueden regular el tema de tributos en cada cantón, éstos no pueden crear impuestos; ya que, los mismos solo pueden ser creados mediante ley.

¹⁰ Artículo 301, Constitución de la República del Ecuador establece: “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 podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”

Época preincaica

Una vez que hemos delimitado nuestra área de estudio, es importante analizar cómo el impuesto de patente municipal se ha desarrollado a lo largo del tiempo en nuestra legislación. Pues bien, conocemos que desde la época preincaica se han desarrollado diferentes tipos de actividades que han generado un incremento en la economía de una sociedad. Es así que, en este periodo de tiempo ya existían actividades como la agricultura, la pesca y la ganadería; mismas que, eran desarrolladas por los ayllus o las comunidades que estaban asentadas en aquellas zonas donde la producción tenía un rol importante para su subsistencia.

Un factor importante dentro de la época preincaica era el papel que tenían los *cacicazgos o curacazgos*; pues, eran las autoridades locales de cada comunidad. Estos se encargaban de establecer la organización política de los ayllus y la producción que se desarrollaba en las zonas agrícolas. Asimismo, se desarrolló la minga como un tipo de trabajo colaborativo dentro de las comunidades. El rol del curaca, quien era el jefe del hogar, se encargaba de repartir aquellos solares de acuerdo a las necesidades de cada miembro de la comunidad. De esta manera, podemos establecer que desde esta época se estableció el sistema económico de las sociedades; ya que, se impuso el trueque como mecanismo de intercambio comercial.¹¹

Época incaica

A finales del siglo XV, el imperio inca tomó posesión de las tierras que ahora se conocen como Ecuador. La organización política durante la invasión inca, se podría decir que fue una combinación entre el modo de producción que ya existía en la época preincaica y el desarrollo de tributos sobre bienes materiales. Estos tributos, fueron establecidos por el imperio

¹¹ Hugo Arias Palacios, Evolución socio económica del Ecuador sociedades primitivas y período colonial, (Guayaquil: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil, 1980), 69-74.

inca, para tener un mayor control de la producción que se realizaba en zonas agrícolas. Asimismo, los ayllus ya no recibían una compensación para satisfacer sus necesidades; pues, se desarrolló una nueva forma de organización en donde cada jefe de familia repartía la extensión de las tierras a cultivar. Entonces, cuando un miembro de la comunidad realizaba su trabajo de pastoreo o agricultura, éste debía entregar una contribución al inca que otorgaba dicha dimensión de tierra para su producción.¹²

Época colonial

Durante la época de la colonia, se desarrolló un tipo de producción en base a la explotación de metales preciosos denominado como mitas. Este sistema de producción consistía en que los españoles obtenían una autorización para ser dueños de tierras en donde podían obligar a los indios que trabajaran en las minas. De la misma manera, se estableció el sistema de obrajes para la producción textil. Asimismo, estas actividades económicas sólo satisfacían las necesidades de tres castas sociales como eran la militar, la religiosa y la real. Aquí se desarrolló el vasallaje como una forma de rendir respeto y obediencia a la corona.

Por otro lado, durante esta época se impusieron tributos como las alcabalas, que consistía en entregar a la corona una cantidad de dinero por la transferencia de dominio entre un comprador y un vendedor. Cabe destacar que la contribución era del 2% sobre la venta realizada.

De la misma manera, tenemos el tributo de los oficios vendibles, en donde se pagaba la venta de un cargo público. Siguiendo la misma línea, nos encontramos con el tributo del almojarifazgo, en donde los comerciantes del puerto tenían la obligación de pagar el 2% de aquella mercadería que se importaba desde España.

¹² Enrique Ayala Mora, Resumen de Historia del Ecuador, Quito, Corporación Editora Nacional, 2001, p. 25

Finalmente, durante este período (que comienza en 1492) diferentes formas de producción se han adoptado, y que en su mayor parte La Corona Española estableció tributos que de alguna u otra manera “favorecían” las necesidades de la sociedad de aquella época. Sin embargo, es preciso analizar que desde la colonia se han creado tributos innecesarios para el desarrollo económico de las comunidades, y que algunos de éstos solo fueron creados por el hecho de realizar cualquier tipo de actividad.

Época de La Independencia

A inicios del siglo XIX, existe una caída en la producción de la minería y el obraje, incluyendo el desequilibrio que existió en Europa por la invasión napoleónica. De esta manera, España pierde poder y los tributos que se establecen durante la Independencia de la Real Audiencia de Quito se basan en donaciones y contribuciones para la guerra.¹³

Así, se logra la independencia a través de los criollos quienes no mantenían un poder político y estaban en contra del sistema de La Corona; mismo que, era opresivo. Finalmente, logran sublevarse ante los españoles y obtienen dominio en el poder público.

Época Republicana

Si bien a inicios de la época republicana, el país presentaba un gran déficit recaudatorio en sus tributos a causa de la guerra en Europa, el mismo logró recuperarse poco a poco, gracias a los nuevos modos de producción y comercialización. En esta época el tema aduanero logró posesionarse como una actividad que logró solventar la economía de Ecuador. Asimismo, se empezó a cobrar un impuesto por los predios rústicos, que para la época se denominaba como 3 por mil, este tributo fue sustituido por la Santa Sede en lugar del tributo de los diezmos.¹⁴

¹³ Alberto Acosta, Breve Historia Económica del Ecuador, (Quito: Corporación Editora Nacional, 1995), 15-16

¹⁴ José Vicente Troya Jaramillo, Resumen de historia del Ecuador, Quito, Corporación Editorial Nacional, 2001, p. 74.

Siguiendo la misma línea, la propiedad y la empresa privadas se fueron asentando poco a poco, entonces el monopolio empezó a regir durante la época republicana dando como resultado la creación del impuesto a la renta.

Por otro lado, un modo de actividad comercial fue la expedición de estampillas de correos. A causa de este acontecimiento, se da origen a la patente como forma de autorización para la venta de timbres postales. Cabe mencionar que, esta patente se la emitía de manera gratuita y fue concebida en la presidencia de Alfredo Baquerizo Moreno.¹⁵ Mediante esta disposición, se analiza que la patente ya existía como un permiso que el Estado otorgaba a sus ciudadanos; sin embargo, no estaba regulado de forma tributaria.

Si bien diversos acontecimientos históricos han permitido que el sistema tributario incremente su análisis acerca de sus impuestos. Es preciso señalar que, durante todo el desarrollo histórico han existido grandes medios de producción que han permitido establecer las relaciones entre el Estado y el contribuyente. Las actividades económicas han evolucionado y en cada período de tiempo han necesitado de requisitos para poder ejercerlas. A partir de esta podemos entrar al análisis de cómo la patente ha surgido durante el tiempo y es preciso aproximarnos a su tratamiento antes de la Ley de Régimen Municipal de 1966.

El impuesto de patente municipal a partir de la Ley de Régimen Municipal

Si bien, a inicios del siglo XIX la patente municipal, no estaba contenida en una norma que regule la misma, vemos que ésta se emitía como resultado de una actividad comercial realizada. En este sentido, si hablamos de la emisión de la patente como permiso, es posible establecer que la costumbre predominaba ante estos sucesos.

¹⁵ Esta nueva disposición tributaria fue expedida mediante Decreto, publicado en Registro Oficial No. 374 de 4 de diciembre de 1917, en donde el Ministerio de Hacienda concede patentes para la venta de timbres postales.

Asimismo, varias de las actividades económicas desarrolladas en las distintas épocas estaban sujetas a tributación, y no existía una simplificación en cuanto a los tributos que se cobraban. Dicho en otras palabras, por cada actividad comercial que se realizaba, se cobraba un tributo diferente cuando la finalidad era la misma, el incremento de ingresos por dicha actividad realizada. Aquí podemos destacar el tributo a la pulpería como uno de los impuestos que se debía pagar anualmente por el hecho de conseguir un permiso para el establecimiento en donde se vendían bebidas alcohólicas.¹⁶

Ahora bien, no fue sino hasta finales del siglo XIX donde la patente poco a poco se fue introduciendo en nuestra legislación. Es así que, para 1897 la patente se utilizaba para emitir permisos de índole consular; pues, el presidente enviaba una carta patente con la finalidad de que una persona pudiera ejercer el cargo de cónsul en otro país.¹⁷ Aquí se refleja el siguiente ejemplo:

“Quito, Abril 29 de 1897, Señor D. Ricardo E. Barreto. El Señor Presidente de la República ha tenido por conveniente nombrar a Ud. Cónsul del Ecuador en Manila. Ud. Se servirá recabar del Gobierno de S.M. Católica el exequátur a la Patente que le remito, al fin de que pueda entrar en el ejercicio de sus funciones. Quito abril 20 de 1897.”¹⁸

Con este ejemplo, podemos observar que la naturaleza de la patente desde un inicio fue el otorgar el permiso a una persona, para poder ejercer una actividad que sin lugar a duda desencadenaba en un incremento patrimonial, ya sea por una actividad comercial o por una actividad relacionada a un oficio.

¹⁶ Es importante destacar, que este tributo tenía una tarifa única, independientemente de cuánto generaba el vendedor por la venta de bebidas alcohólicas.

¹⁷ Esta carta patente contenía el nombramiento de dicha persona para ocupar el cargo de cónsul.

¹⁸ Registro Oficial 363 del 07 de mayo de 1897

Por otro lado, es importante destacar que, en el Decreto Ejecutivo del 27 de enero 1925, se establece la emisión de patentes para la distribución de timbres postales. Esta expedición se realizó de manera gratuita; por lo cual, no se reguló el tema tarifario de dicha actividad.¹⁹ Una vez más, se observa que el tema tributario no era objeto de una regulación plena.

Otro punto para destacar es el tema del régimen municipal que no fue hasta la década de los años sesenta que tuvo mayor estructura y estabilidad. De esta manera, a través del Decreto Supremo 1523 del 12 de julio de 1965,²⁰ se incluye por primera vez al *impuesto de matrículas y patentes*, destacando que en fecha 31 de enero de 1966, este impuesto se convirtió en obligatorio.²¹

Adicionalmente, con la expedición de la Ley de Régimen Municipal se otorgó a los Gobiernos Autónomos Descentralizados -como se los conoce actualmente- la competencia de incluir nuevos impuestos, así como modificar aquellos que existían. El artículo 4 del Decreto 2660 de fecha 29 de noviembre de 1965 establecía lo siguiente:

“Art. 4.- Los Municipios, Consejos Provinciales y cualquier otra entidad autorizada legalmente para establecer nuevos impuestos o tasas, o modificar los existentes, requieren previa a la sanción de la Ordenanza respectiva, de informe favorable del Ministerio de Finanzas y de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica”.²²

De esta manera, el Derecho Tributario empezó no sólo a regularse en la Administración Central sino en la seccional. Cabe mencionar que, existían tributos que se cobraban injustamente por el Fisco; ya que, no solo eran cobrados por el Estado sino también por los cabildos. El impuesto de patente no se quedó atrás; pues, una de las disposiciones era que los

¹⁹ Este Decreto Ejecutivo se lo encuentra como referencia en el Registro Oficial 243, de fecha 1 de julio de 1925.

²⁰ Decreto Supremo 1523 de 12 de julio de 1965, publicado en el Registro Oficial No. 543, del 15 de julio de 1965.

²¹ Decreto Supremo 185, publicado en el Registro Oficial 680, del 31 de enero de 1966.

²² Decreto 2660 del 29 de noviembre de 1965 publicado en el Registro Oficial No. 648 del 16 de diciembre de 1965.

ciudadanos paguen el mismo una vez al año (en el caso del Estado Central); y mensualmente cada año (en el caso de los municipios). Por esta razón, a través del Decreto 1523 lo que se procuró fue una regulación exhaustiva acerca de los impuestos que debían existir y su manera de tributación. Claro está que, por medio de las reformas que han existido a lo largo de la Ley de Régimen Municipal, se han logrado regular de algún modo las relaciones entre el Estado y el contribuyente.

Asimismo, con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) en el año 2010, se recogen los parámetros en cuanto a la regulación del impuesto de patente municipal. Es así como, aquí se establece la base imponible del impuesto, los sujetos que intervienen en la relación jurídica, los requisitos para la obtención, las exenciones y las reducciones. En cuanto al tema tarifario, los GADs tienen la potestad de regular mediante ordenanza municipal, siempre y cuando ésta se enmarque en los valores dispuestos en el COOTAD.

A modo de síntesis, se puede establecer que la patente municipal ha estado presente en cada etapa histórica del Ecuador. Si bien, la misma no ha sido regulada en las distintas épocas de la historia, analizadas con anterioridad, ésta ha existido desde que se ejerció la primera actividad económica. Asimismo, se observa que a partir del año 1965 la patente no sólo se incorpora dentro de la ley, sino que la misma se regula bajo el régimen impositivo. Finalmente, una vez analizado el origen de la patente y la función que se le ha otorgado, queda claro que ésta siempre ha sido concebida como una autorización o permiso para realizar cualquier tipo de actividad que genere ingresos económicos.

2.2 Definiciones, estructura y elementos constitutivos del impuesto de patente

Una vez desarrollado el tema de la evolución histórica del impuesto de patente municipal, se debe establecer el respectivo análisis sobre los elementos que conforman el mismo.

Pues bien, el tratadista Plazas Vega (2004) señala que: “La Patente Municipal es un tributo, cuyo hecho generador es el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, así como la obtención de autorización o permiso anual o eventual para la realización de toda actividad económica.”²³ Por otro lado, nuestra legislación no conceptualiza el impuesto de patente, señalando que los sujetos pasivo del impuesto de patente municipal son “las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales”²⁴.

Realizando un análisis sobre estos conceptos, se puede observar que, para el tratadista en mención, la patente municipal podría tomar un giro dual; pues, lo plantea como tributo y a su vez como el otorgamiento de un permiso para realizar una actividad económica. Asimismo, nuestra legislación en el artículo mencionado prescribe que el impuesto de patente corresponde al ejercicio de una actividad **permanente** de índole económica. En este sentido, nuestra legislación no le da una connotación de permiso a la patente municipal, sino solo de tributo.

A su vez, el tratadista Iturralde (1998) señala que:

La patente es el permiso municipal obligatorio para el ejercicio habitual de una actividad económica dentro de los límites de un cantón, para cuya obtención las personas que normalmente ejerzan actividades económicas deberán inscribirse

²³ Mauricio Plazas Vega, Manual de Derecho Tributario (México D.F.: Editorial Oxford, 2004),

²⁴ Artículo 547, Código Orgánico de Organización Territorial, Registro Oficial Suplemento 303, de 19 de octubre de 2010.

en el Registro respectivo existente en la Jefatura de Rentas de cada cantón, y pagar los impuestos de patentes anual y mensual.²⁵

Siguiendo con la línea de análisis, se desprende que la patente municipal cumple con el rol de ser un requisito indispensable para el ejercicio de actividades económicas en todos los cantones de Ecuador. De la misma manera, si analizamos la disposición del COOTAD en cuanto a la patente municipal, se continúa infiriendo que nuestra legislación le otorga un carácter dual; este es, el de “permiso” y de “impuesto”. Con referencia a éste se llega a la conclusión de que es necesario que el legislador especifique cuándo la patente tendría carácter de permiso y cuándo tendría carácter de impuesto; ya que, al estudiar minuciosamente a este impuesto inclusive podríamos inferir que se trata de una “tasa” por la existencia de una prestación.

Por lo anteriormente expresado, es pertinente analizar cada elemento que conforma este impuesto, y verificar si el mismo puede o no ser por su naturaleza catalogado un impuesto.

Hecho generador

Como lo señalamos en el primer capítulo de nuestra investigación, el hecho generador es el elemento que da origen a la obligación tributaria; pues, a partir de éste se logra analizar el inicio de la relación jurídico-tributaria entre el Estado y el contribuyente.

Para el presente caso, el hecho generador del impuesto de patente municipal se encuentra establecido en el artículo 547 del Código Orgánico de Organización Territorial; el mismo que, no solo señala quién es el sujeto pasivo, sino que establece cuándo dicho sujeto interviene en la obligación tributaria. En tal sentido, tenemos que aquellas personas que

²⁵ Felipe Iturralde Dávalos, Manual de Tributación Municipal (Quito: Editorial TRAMA, 1998).

realicen actividades de forma permanente y de carácter económico, se encuadran en el hecho generador del impuesto.

Asimismo, el artículo *ibídem* señala el tipo de actividades económicas a realizarse. En este caso, nuestra legislación enumera cinco tipos de actividades económicas. Estas son: comerciales, industriales, inmobiliarias, financieras y profesionales. Es importante señalar que, en la anterior Ley de Régimen Municipal no existía una enumeración en cuanto a las actividades que se podían ejercer; pues se señalaba que sean actividades de carácter económico. De la misma manera, no se establecía la permanencia para que dichas actividades sean ejercidas.

Un punto que se desprende de lo antes establecido es la característica de permanencia del impuesto. A pesar de que el COOTAD señala el tiempo que debe establecer la permanencia de la actividad, son las ordenanzas las que determinan dicho período de tiempo; el mismo que, es diferente para cada cantón. Para el caso del Distrito Metropolitano de Quito el Código Municipal ha dispuesto que la patente se otorgará cuando haya transcurrido un período de tiempo que supere los seis meses ininterrumpidos del ejercicio de la actividad económica.²⁶

Por otro lado, en el cantón Guayaquil no existe una especificación sobre el tiempo en que debe transcurrir una actividad económica para que se considere como permanente; sin embargo, dentro de la Ordenanza Municipal 1, en su artículo 12 referente a las contravenciones y multas, específicamente en su numeral 1 se establece lo siguiente: “La falta de inscripción, así como la falta de información sobre cambio de domicilio, cambio de denominación o razón social no reportadas en los siguientes **30 días de operada.**”²⁷(lo subrayado me pertenece). De esta manera, se deduce que el tiempo de permanencia de una actividad económica dentro del

²⁶ Artículo 1431, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Registro Oficial Edición Especial 1615, del 14 de julio de 2021.

²⁷ Ordenanza Municipal 1, Registro Oficial Suplemento 350, del 28 de diciembre de 2010.

cantón Guayaquil es después de los siguientes 30 días de iniciada dicha actividad, tal como establece el COOTAD.

Por su parte, el cantón Cuenca establece por permanencia al ejercicio de la actividad económica por el período de tiempo mayor a sesenta días.²⁸ Así, se verifican las competencias que la Constitución del 2008 ha otorgado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sobre aquellas potestades que éstos pueden resolver. Por consiguiente, analizamos que los tres cantones más grandes de Ecuador han establecido los períodos por los que se puede considerar la permanencia de las actividades económicas. Asimismo, cada cantón goza de discrecionalidad para expedir los tiempos que ellos mejor consideren, atribuyéndose a su realidad tributaria. A su vez, si esto no se encuentra regulado en el margen del principio de legalidad, se interpreta como una regulación arbitraria de los GADs.

Sujetos que intervienen en la relación jurídico-tributaria

Ahora bien, dentro de los elementos de cada impuesto nos encontramos con los sujetos que intervienen en la relación jurídico-tributaria, y el impuesto de patente municipal no se queda atrás. De esta forma, existen dos tipos de sujetos: activo y pasivo.

Como sujeto activo del impuesto tenemos que el Estado es quien se encarga de la recaudación de tributos, cuando se trata de impuestos nacionales a través de sus entidades; pero, cuando hablamos de impuestos con carácter municipal, atribuimos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la competencia de dicha recaudación.²⁹ En tal sentido, el sujeto activo del impuesto de patente serán las municipalidades de cada cantón; de cuya recaudación se encargará su Dirección Financiera y Tesorería.

²⁸ Artículo 3, Ordenanza Municipal 1, Registro Oficial 603, del 23 de diciembre de 2011.

²⁹ Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, son los encargados de recaudar pecuniariamente lo que se genere por impuestos municipales, en este caso la patente. Esto se atribuye por el principio de reserva de ley que la Constitución del 2008 y el Código Tributario así lo prescribe.

Por otra parte, nos encontramos que el sujeto pasivo de esta relación jurídico-tributaria es la persona natural o jurídica que ejerce una actividad industrial, comercial, inmobiliaria, profesional o financiera, a quien se le denominará contribuyente. En este punto es importante discernir que el impuesto de patente municipal es el más relevante, independientemente de la trascendencia que representa en el tema recaudatorio, ya que encontramos que todos aquellos que ejercen una actividad económica automáticamente deben obtener la patente. Asimismo, vemos que este impuesto grava todas las actividades realizadas en cada cantón, a tal punto que existen variedad de actividades que pueden ser consideradas dentro de las ya establecidas.

A su vez, cabe mencionar que dentro del sujeto pasivo vamos a tener tres tipos de contribuyentes; los cuales, deberán ser diferenciados por cuestiones de la declaración a este tributo. En este sentido, tenemos a las personas naturales, naturales obligadas a llevar contabilidad y las personas jurídicas. Es importante precisar que, para saber cuándo un contribuyente se encuadra dentro de estos tres tipos, dependerá de cómo su actividad económica se vaya desarrollando. Entonces, tenemos que las personas naturales realizan su declaración con base a la actividad ejercida; sin embargo, cuando existen personas naturales obligadas a llevar contabilidad y las personas jurídicas que presentan un patrimonio mayor al que se establece en la base imponible se les es exigible los balances entregados a la Superintendencia de Compañías (en el caso de personas jurídicas) y el impuesto a la renta presentada al Servicio de Rentas Internas.

Base imponible del impuesto de patente municipal

En cuanto a la base imponible, el artículo 548 del COOTAD en el segundo inciso establece lo siguiente:

El concejo, mediante ordenanza establecerá la tarifa del impuesto anual en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del

cantón. La tarifa mínima será de diez dólares y la máxima de veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América.³⁰

De esta manera, entendemos como patrimonio al conjunto de activos y pasivos que una persona natural o jurídica obtenga durante el período de actividad que realice. En el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito se explica de mejor manera cómo obtener el patrimonio para el cálculo del impuesto de patente. Es así como el mismo, se refiere a la diferencia entre el total de activos y el total de pasivos (en caso de personas naturales obligadas a llevar contabilidad y personas jurídicas).³¹ Para el tema de la declaración del impuesto en este tipo de contribuyente, se requiere de la declaración del impuesto a la renta del año inmediato anterior, y del balance general que cada contador deberá llevar.

Asimismo, para aquellas personas naturales se toma en cuenta el patrimonio neto como base imponible, de acuerdo con la actividad económica que se esté ejerciendo. En relación a esta disposición de nuestra legislación, es importante reconocer si la patente se debería cobrar de acuerdo al patrimonio; ya que, estarían involucrados los pasivos dentro del período fiscal. Por esta razón, si solo se cobrase en función de los ingresos, la declaración sería más eficaz y no se vulneraría el derecho del contribuyente en cuanto al pago del impuesto. Siguiendo la misma línea, es preciso mencionar que, en la Ley de Régimen Municipal, se establecía que la base imponible de este tributo es el capital inicial, con el cual una persona natural o jurídica iniciaba su actividad económica.

Ahora bien, en la práctica nos enfrentamos al siguiente problema: ¿qué es lo que pasa cuando una persona natural o jurídica ejerce sus actividades económicas en otro cantón distinto al de su domicilio tributario. Pues bien, en este caso cada municipio en donde la actividad se

³⁰ Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralizado, Registro Oficial Suplemento 303, del 19 de octubre de 2010.

³¹ Artículo 1434, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Registro Oficial Edición Especial 1615, del 14 de julio de 2021.

está llevando a cabo, será también partícipe de una cuota correspondiente al pago del impuesto de patente. Es así como, el patrimonio debe fraccionarse para obtener la cuota de reparto en cada cantón. Partiendo de esto, se deben considerar los ingresos generados en cada cantón para establecer la base imponible del impuesto y declararlo en cada municipio, por lo tanto, es imprescindible tener el balance general de la persona natural obligada a llevar contabilidad o jurídica.

Es importante considerar que, para el caso de las personas naturales que ejercen sus actividades en otros cantones se dificulta la declaración; ya que, éstos no llevan balances generales y por ende no es posible verificar los ingresos obtenidos por la actividad económica realizada en cada municipio. De esta manera, vemos que es más fácil que las personas naturales que ejercen sus actividades en diferentes cantones evadan dicha declaración o que en su defecto no declaren y solo lo hagan en un municipio. Entonces, nos encontramos en una situación en la cual el sujeto activo no se beneficia por dichas actividades realizadas.

En consecuencia, tenemos que este impuesto es declarativo y progresivo; puesto que, se grava el patrimonio generado durante el ejercicio de una actividad económica en un determinado período fiscal. Sobre este tema, vemos que en la práctica el tema de que el impuesto sea declarativo afecta a la administración municipal en cuanto a la recaudación de este; porque, existen contribuyentes que cumplen la obligación en la fecha de exigibilidad o que los mismos solicitan la prescripción una vez culminado el plazo tanto para la declaración o el pago del impuesto.

Tarifa

Respecto a la tarifa del impuesto de patente municipal, si bien el COOTAD en su artículo 548 establece que la misma oscila entre los diez dólares y veinticinco mil dólares de

los Estados Unidos de América, da la potestad nuevamente a los GADs de establecer cuáles serán las tarifas para el pago del impuesto.

Ya habíamos dicho que el impuesto deberá pagarse de acuerdo con el patrimonio que el contribuyente declare, ya sea por la actividad que ejerza (personas naturales) o por el balance general que éste obtenga a partir de la actividad económica realizada. Pues bien, para el caso de las personas naturales las tarifas que se cobrarán dependerán de la actividad, que para nuestro Derecho Tributario se remitirá al sistema de Clasificación Internacional Industrial Uniforme. Mediante este clasificador más conocido como CIU, tanto el Sistema de Rentas Internas como las municipalidades podrán establecer los tipos de actividades económicas que existen y de acuerdo con ello cuánto es el importe para pagar por dicha actividad.³²

Es importante tener presente que, para declarar y pagar el impuesto de patente en el caso de las personas naturales y en sí para conocer qué tipo de actividad económica se ejerce, como primera instancia se debe realizar la apertura del Registro Único de Contribuyente en el Servicio de Rentas Internas. Dicho registro contendrá el CIU de acuerdo con la actividad económica que se ejercerá, después el contribuyente deberá acercarse a la respectiva municipalidad para realizar el registro de actividad y así obtener el permiso de patente municipal.

Teniendo en cuenta esto, podemos regresar a nuestro tema de análisis como es la tarifa que se debe cancelar por el pago del impuesto. Ante esto, se debe acotar que la fijación de la tarifa será diferente en cada cantón; lo cual, hasta cierto punto puede ser injusto al momento del pago del tributo. Por esta razón, puede existir una evasión al pago del impuesto cuando tenemos contribuyentes que ejercen sus funciones en distintos cantones. De esta manera, si

³² Es importante destacar que el CIU se maneja a través de códigos que establece el clasificador, de acuerdo con la actividad económica realizada dentro de un territorio. Este clasificador es establecido por las Naciones Unidas.

bien nuestra legislación prescribe la tarifa mínima y máxima que se debe pagar, son las ordenanzas las cuales, a través de la realidad social de su cantón, las que establecen los montos a pagar.

Reducciones y exenciones

Como todo impuesto nacional o municipal, existen reducciones para el cobro de este, siempre y cuando exista prueba en contrario. De esta manera, el COOTAD establece que existirán reducciones al pago de este impuesto por dos motivos. El primero es demostrar que existen pérdidas, para esto es necesario presentar la declaración del impuesto a la renta aceptada por el Servicio de Rentas Internas, y el impuesto se reducirá a la mitad. Asimismo, cuando existan pérdidas en las utilidades, habrá una reducción de hasta la tercera parte del impuesto, siempre y cuando las pérdidas sean más del cincuenta por ciento en el promedio de los tres años anteriores.³³ Adicionalmente, el Municipio de Quito añade una causal más para la reducción del impuesto, la cual está dirigida a las personas de la tercera edad y a las personas con discapacidad; a las que se les aplicará una reducción del cincuenta por ciento.³⁴

En cuanto a las exenciones, nuestra legislación señala que solo las personas consideradas como artesanos calificados estarán exentos del impuesto de patente municipal. Dichas personas artesanas, deberán estar calificadas por la Junta Nacional de Defensa del Artesano. Ante esta disposición, el Municipio de Guayaquil establece que la tarifa que debe pagar el artesano calificado es el valor mínimo de diez dólares de los Estados Unidos de América, a diferencia del Municipio de Quito, que no menciona si los artesanos calificados

³³ Artículo 549, Código Orgánico de Organización Territorial.

³⁴ Artículo 1437 numeral 5, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Se debe tomar en cuenta que esta disposición señala la reducción siempre y cuando sean personas naturales no obligadas a llevar contabilidad.

para su cantón pagan o no un valor mínimo. De esta forma, se entiende que el Municipio de Quito se remite al COOTAD en cuanto a la exoneración de este impuesto.

Realizando un análisis en cuanto a la exoneración del impuesto a artesanos calificados, nos encontramos en un gran debate; ya que, una vez que la patente se emite como autorización, automáticamente el artesano queda habilitado para desarrollar su actividad económica donde mejor se adapten sus necesidades. A partir de los principios de igualdad ante la ley, equidad y generalidad, recogidos en nuestra Constitución y Código Tributario, se puede analizar que, la exoneración prevista en el artículo 550 del COOTAD no tiene sentido, por cuanto, las actividades artesanales se dividen en lucrativas y de subsistencia. Entendiéndose por lucrativas aquellas que buscan la consecución de beneficios, integrando los factores de la producción: tierra, trabajo, capital y habilidades empresariales. Es decir, no se basan únicamente en el factor trabajo, que fue el objetivo de dicha dispensa tributaria de la década de los sesenta cuando se instituyó la misma. Actualmente, un gran número de artesanos calificados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano utilizan maquinarias y equipos sofisticados, con un elevado impacto ambiental. Las actividades lucrativas son intensivas en capital, tecnología y habilidades empresariales. En tanto que, las actividades de subsistencia, se basan exclusivamente en el factor trabajo, sin que tengan una finalidad de lucro o beneficio económico, pues lo que intentan es conseguir un ingreso que permita la supervivencia familiar. Las actividades de subsistencia son no lucrativas e intensivas en mano de obra. Entonces, hoy por hoy la exención a artesanos calificados es injusta; ya que, se integran otros mecanismos para producir un producto y generar una actividad económica con fin lucrativo.

Es menester precisar que, las grandes ciudades de Ecuador tienen un gran desarrollo de actividades económicas y es necesario que no solo los contribuyentes paguen sus impuestos, sino que los mismos sepan donde ejercer dicha actividad. De esta manera, podría existir un

cobro de tributos eficaz y consciente donde se respete las zonas para el funcionamiento de un establecimiento. Así, no nos encontraríamos con ciudades como es el caso de Quito, en donde su nivel de desarrollo aumenta cada día, y ya no existen espacios en donde se pueda comercializar de una manera respetuosa a los espacios públicos. De ahí la importancia de que las municipalidades no solo generen ingresos a través del pago de tributos, sino que planifiquen las actividades económicas de su cantón.

Exigibilidad del impuesto

Queda claro que, el impuesto de patente municipal es declarativo. En este sentido, cada municipalidad establecerá la fecha en la cual el contribuyente deberá declarar y pagar el tributo. Tenemos casos como el Municipio de Quito, que receipta la declaración según el noveno dígito del Registro Único del Contribuyente (RUC), en cada mes. Es importante señalar que, este impuesto se debe declarar de forma periódica y anual.

Pues bien, el pago del impuesto de patente se hace exigible a partir de la fecha de declaración de la obligación tributaria. En este sentido, generalmente se debe tomar en cuenta el año fiscal en el cual se ha ejercido la actividad económica. Asimismo, debe transcurrir el máximo de treinta días para que la municipalidad pueda exigir el pago de la obligación tributaria.³⁵

Régimen sancionador

Ahora bien, dentro del régimen tributario es importante mencionar que el sujeto activo tiene la potestad de sancionar al sujeto pasivo cuando éste no ha cumplido con la obligación tributaria. Es así que, en el caso del impuesto de patente quien tendrá la facultad de sancionar o multar al contribuyente es la municipalidad de cada cantón. Por esta razón dentro de cada

³⁵ De acuerdo con el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, y la Ordenanza Municipal del cantón Guayaquil.

ordenanza municipal se establecen las sanciones para aquellas contravenciones en las que el sujeto pasivo se encuadre.

Es importante destacar que una de las sanciones que más se encuentran en dichas ordenanzas es, la falta de inscripción del contribuyente al registro de actividades económicas de su municipio. Recordemos que, es trascendental la inscripción de la actividad económica para el pago de este tributo, que ayudará al desarrollo de la ciudad. Ante esto, en el caso de Quito el momento en que se paga el valor por concepto del impuesto de patente, se cobra una tasa adicional por autorización de funcionamiento que es destinada para las necesidades que afronta la ciudad en cuanto a servicios de primera necesidad.

Otro ejemplo lo encontramos en la municipalidad de Guayaquil, en donde se sanciona a aquellos contribuyentes que no han declarado de manera correcta este impuesto o que no han presentado la documentación completa para la declaración. Así también encontramos que, se constituye como contravención el hecho de que el contribuyente no presente la información requerida por la administración. Para tal efecto, la autoridad competente podrá sancionar monetariamente al contribuyente que omita dichas disposiciones. Recordemos que, el sujeto pasivo es el obligado a declarar adecuadamente su patrimonio que por una actividad económica haya realizado; ya que, el sistema de determinación que se maneja para este impuesto es el declarativo.

2.3 La patente municipal ¿impuesto o tasa?

Una vez analizados los elementos que constituyen el impuesto de patente municipal, es importante discernir si el mismo tiene el adecuado tratamiento jurídico (ley), o si éste por su naturaleza es una tasa.

Pues bien, en nuestro primer capítulo describimos brevemente lo que representa el impuesto y la tasa. Por un lado, el impuesto es aquel tributo que no está vinculado exclusivamente a la actividad estatal; es decir que, el Estado no está obligado a prestar un servicio estatal exclusivo y divisible. Por otro lado, la tasa es un tributo vinculado en donde el Estado tiene la obligación de prestar un servicio público; ya que, mediante este se busca satisfacer una necesidad pública.³⁶

Siguiendo la misma línea, la tasa ha sido uno de los tributos que más debate ha ocasionado; ya que, se discute si el mismo genera una contraprestación o una prestación. En este sentido, autores como César García Novoa (2009) establecen que: “la tasa es un tributo cuyo presupuesto es un servicio, pero se trata de una obligación legal y no de una contraprestación” (p.289)³⁷. Con este mismo razonamiento, José Vicente Troya en su obra Manual de Derecho Tributario (2014) señala que: “las tasas son prestaciones que se aplican coactivamente aún contra la voluntad del particular” (p.30)³⁸.

Por otro lado, nos encontramos frente a la posición de autores como García Belsunce (2006) que nos establecen que:

Tasa es la contraprestación pecuniaria que el particular debe al Estado, en virtud de la ley, por la prestación de un servicio jurídico, administrativo o jurisdiccional, de uso obligatorio, divisible y determinado en la persona o bienes del usuario, prestado por el Estado en ejercicio del poder tributario.³⁹

³⁶ Donato Giannini, Instituciones del Derecho Tributario, Madrid-España, Derecho Financiero. 1957,p. 41.

³⁷ César García Novoa, El concepto de tributo, Lima-Perú, Tax Editor S.A. 2009, p.289.

³⁸ José Vicente Troya, Manual de Derecho Tributario, Quito-Ecuador, Corporación de Estudios Y Publicaciones 2014, p.30.

³⁹ Horacio García Belsunce, “Revisión parcial del concepto de tasa como especie tributaria”, en Revista Jurídica Argentina La Ley, t. 2006-F, p. 864, citado por Gabriela Valdivieso, “La tasa, un tributo que ha sido desnaturalizado en Ecuador”, Corporación Editora Nacional 2013, p.15.

Es así como, los autores clásicos alegan que la tasa es una contraprestación por el hecho de que el contribuyente es quien cancela una tarifa a cambio de la prestación de un servicio por parte del Estado. En cambio, la postura de autores contemporáneos nos lleva a la conclusión de que la tasa genera una prestación; ya que, la obligación tributaria nace de la ley. Respecto del análisis de Jaime Vicente Troya, devenimos en que existe una actividad coactiva por parte del Estado; pues, al momento en que la tasa nace de la ley vemos que hay unilateralidad en la relación jurídico-tributaria.

Asimismo, el Modelo de Código Tributario para América Latina establece en su artículo 4 que el hecho generador de la tasa es: “la prestación efectiva o potencial de un servicio en régimen de derecho público individualizado, que afecte o beneficie de modo particular al obligado tributario”.⁴⁰ Ante esta disposición, analizamos que la Administración no sólo presta un servicio público sino que dicho servicio va dirigido a un contribuyente en particular; es decir que, existe divisibilidad en el tributo. Por consiguiente, sólo aquel contribuyente que se encuadre en el hecho generador de la tasa deberá pagar la tarifa del mismo en virtud del poder coactivo que por ley tiene la Administración.

Es preciso recalcar que, en nuestra legislación (COOTAD) no se establece el concepto exacto acerca de la tasa; sin embargo, la Corte Constitucional a través de una sentencia de acción pública de inconstitucionalidad⁴¹, recogió este concepto llegando a la misma conclusión de los autores contemporáneos. En este sentido, la tasa no es la contraprestación que existe en la relación jurídico-tributaria; ya que, dicha relación no es consecuencia de un acuerdo entre las partes donde interviene la voluntad de estas, sino es una disposición que nace de la ley y por tal razón se configura una prestación.

⁴⁰ Modelo de Código Tributario para América Latina: Un enfoque basado en la experiencia Iberoamericana. Ciudad de Panamá-Panamá 2015, p.37.

⁴¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 65-17-IN/21, de 19 de mayo de 2021.

De lo expuesto, podemos concluir que, si bien al momento de pagar una tasa se puede generar una contraprestación, nuestra legislación y la doctrina moderna habla que la misma no lo es; ya que, la tasa tiene como fuente de la obligación la ley. De la misma manera, al existir una relación unilateral, es la administración quien tiene la potestad de exigir el cumplimiento de la obligación.

Ahora bien, la doctrina y nuestra legislación recogen los requisitos mediante los cuales una tasa debe constituirse. El doctrinario Valdés Costa enumera seis características, que a decir verdad es la descripción más completa que existe, y que nuestra Corte Constitucional en una sentencia de acción pública de inconstitucionalidad del año 2009⁴², las acoge. En este sentido, el autor divide estas seis características en dos grupos, el primero se refiere a la prestación del servicio estatal, y la segunda se relaciona con el contribuyente. En el primer grupo encontramos como características la divisibilidad, naturaleza jurídica y efectividad. Y, como segundo grupo encontramos la ventaja de la prestación del servicio, la voluntad, el destino y equivalencia de lo recaudado.

Divisibilidad

En cuanto a la divisibilidad, esta característica nos explica que el servicio estatal va dirigido a ciertas personas en particular; es decir, toda persona que se encuadre dentro del servicio estatal estará obligada al pago de la tasa correspondiente. Existen autores como Giampetro Borrás (1959)⁴³, quien señala que la divisibilidad no es una característica indispensable para la configuración de la tasa; por cuanto, la misma está presente en todos los tributos. Por otro lado, Héctor Villegas sostiene que esta característica es importante para la

⁴² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-09-SIN-CC, de 23 de julio de 2009.

⁴³ Gabriel Giampietro Borrás. Las tasas en la hacienda pública, Montevideo-Uruguay, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-Universidad de la República 1959, p. 116.

configuración de la tasa; ya que, es necesario que el servicio estatal se encuentre individualizado y particularizado.⁴⁴

Para el caso de la patente municipal, si analizamos la naturaleza de ésta, encontramos que actualmente los contribuyentes que deben obtener la misma, son aquellos que ejerzan actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales. En este sentido, existe un sinnúmero de actividades económicas que no solo requieren de un aporte intelectual, sino de un espacio físico en donde ellos puedan ejercer dicha actividad. En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, el respectivo municipio otorga a todos los ciudadanos un permiso para ejercer una actividad económica -una vez que el mismo se inscribe en el Registro de Actividades Económicas Tributarias- dentro del Distrito Metropolitano; es decir, la Administración autoriza que una persona desempeñe su actividad en un lugar en específico (el que solicite el contribuyente).

Ahora bien, el COOTAD enumera aquellos servicios que la Administración Municipal prestará a los contribuyentes. Es así como uno de los servicios que se enumera es el denominado: servicios administrativos. Para tal efecto, cuando un contribuyente se acerca a la administración y solicita su patente municipal, el municipio a través de la prestación de dicho servicio administrativo otorga el respectivo permiso para ejercer la actividad. Así, el ciudadano debe cancelar una tarifa a cambio de su permiso que se materializa a través de la prestación del servicio. Por consiguiente, concluimos que la patente municipal cumple con la característica de ser divisible. Si analizamos un poco más, en la misma norma se establece otro servicio que corresponde a la *habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales*. De esta manera, la patente municipal a más de permitir que un ciudadano ejerza una actividad económica, como resultado de ello necesita, en ciertos casos, la apertura de un establecimiento

⁴⁴ Héctor B. Villegas. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. Buenos Aires-Argentina, Depalma 1984, p. 98 y 99.

que en la práctica la administración se encarga de habilitar e inspeccionar el mismo, por ende, presta otro servicio. Como resultado de ello, aquel ciudadano que deba ejercer una actividad económica debe obtener su permiso para realizarlo.⁴⁵

Naturaleza jurídica

Ahora bien, respecto de esta característica la doctrina señala que la naturaleza jurídica de la tasa se relaciona con el servicio que el Estado presta a los ciudadanos; es decir que, el mismo debe ser exclusivo de la administración. Valdés Costa señala que los servicios públicos son inherentes al estado y que, por tanto, éste no debe ser de competencia privada.⁴⁶ Asimismo, esta prestación de servicios en esencia debería responder a un principio de gratuidad; sin embargo, es válida la concepción de que los mismos sean onerosos por el servicio prestado. De esto se confirma que, la tasa sigue siendo una prestación de servicio por parte de la Administración y que la misma se origina por el imperio de la ley.

Por otro lado, existe la discusión de si un servicio estatal puede o no ser prestado por un particular. Ante esto, es importante establecer que nuestra Constitución permite que tanto el Estado como un particular preste un servicio público, con la salvedad de que el segundo podrá prestar el servicio siempre y cuando sea excepcional. En este sentido, que un particular brinde un servicio estatal por medio de una concesión, no quiere decir que, éste sea el sujeto activo de la recaudación; pues, ésta será siempre atribución exclusiva de la Administración. De esta manera, hablamos de una forma de distribuir y prestar el servicio por temas operativos, más no por temas administrativos y peor aún tributarios. El sujeto activo de la relación jurídico-tributaria seguirá siendo el Estado o el Municipio así sea que el servicio público sea brindado

⁴⁵ En la realidad ecuatoriana, si una persona obtiene su Registro Único de Contribuyente (RUC) automáticamente debe obtener su patente municipal con la finalidad de declarar a la administración tributaria municipal la actividad económica que ejerce (en el caso de personas naturales) o el incremento de su patrimonio que por dicha actividad obtiene (en el caso de personas naturales obligadas a llevar contabilidad o personas jurídicas).

⁴⁶ Ramón Valdés Costa, Curso de Derecho Tributario, Buenos Aires-Argentina, Temis 1996, p.147

por un particular, que como ya lo señalamos, el mismo hará cuando sea indispensable y requerido por la autoridad estatal competente.

En el caso de la patente municipal, el contribuyente recibe un servicio administrativo por el hecho de obtener el permiso para ejercer una actividad económica, y en el caso de renovación de ésta se debe pagar el valor correspondiente. Como vemos, la naturaleza jurídica radica en la prestación del servicio administrativo que el ciudadano recibe, así se constata la prestación de este que es inherente a la administración municipal. Siguiendo la misma línea, y tomando como referencia nuestro análisis en el tema anterior vemos que como resultado de un permiso existe el ejercicio de una actividad en un espacio determinado, entonces vemos que la administración presta el servicio de habilitación y control de dicho establecimiento comercial. Por otro lado, el COOTAD establece que como servicios sujetos a tasa: “*otros servicios de otra naturaleza*”. En este punto, el legislador deja abierta la posibilidad de que la municipalidad pueda establecer e introducir otros servicios que serán prestados por la administración. Ante esta disposición, se debe reconocer que dentro del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito existen un sinnúmero de tasas que dicha administración ha establecido, está por demás reconocer que las mismas se acomodan a las necesidades que la ciudad necesita, y que solo aquellos que se encuadren en el hecho generador están obligados al pago de la tarifa respectiva. Asimismo, al dejar abierta la posibilidad de incluir otros servicios sujetos a tasas, la municipalidad podría caer en la arbitrariedad; pues, creará tasas que resulten ineficaces para la atención de las necesidades de la ciudad.

Funcionamiento efectivo del servicio

Respecto al funcionamiento efectivo del servicio, es importante precisar que tanto el Modelo de Código Tributario para América Latina y el Modelo de Código del Centro Iberoamericano de Administraciones Tributarias establecen que el hecho generador de la tasa

contiene dos requisitos para el cumplimiento de esta característica. Así, la prestación efectiva y potencial del servicio deben ser constatadas para la materialización de la relación jurídico-tributaria.

La prestación efectiva del servicio se refiere a que se debe constatar que aquel servicio es individualizado; es decir, que en efecto existe el uso de este. En este sentido, no es correcto crear una tasa si la misma no será utilizada o peor aún si no es necesaria. En el caso de la patente municipal, conocemos que todos aquellos quienes ejercen una actividad económica deben obtener su permiso. Es así que existe la prestación del servicio administrativo al autorizar el ejercicio de la actividad económica a través del permiso de patente municipal, y luego el servicio de habilitación e inspección del lugar donde se ejerce la actividad.

Asimismo, cuando señalamos a la potencialidad como requisito para el cumplimiento del funcionamiento efectivo del servicio, nos referimos a la existencia de un sujeto pasivo; el cual, está obligado al pago de la tasa por la prestación del servicio. De esta manera, la potencialidad no se cumple si no existe la prestación del servicio; pues, a partir de este requisito se evidencia la existencia de aquel servicio que se materializa con el pago. Para el caso que estamos analizando, encontramos que actualmente la patente no requiere del pago del permiso la primera vez que se emite (en el caso de Quito), pero sí para su renovación. En este caso, como nuestra legislación reconoce a la patente municipal como impuesto, el contribuyente está en la obligación de pagar dicho impuesto por la actividad económica realizada y por el incremento en su patrimonio neto durante el periodo fiscal del ejercicio de la actividad. En este sentido, vemos que solo aquel contribuyente que declara y paga el impuesto de patente tiene derecho a la renovación del permiso.

Analizando este hecho, podemos establecer que nuevamente el legislador le ha otorgado a la patente municipal una dualidad, el de permiso y el de impuesto. Siguiendo la

misma línea, encontramos que solo existe la renovación del permiso si el contribuyente paga el impuesto. Desde esta disposición creada por el legislador, vemos que lo correcto sería que cada contribuyente pueda obtener o renovar su permiso por el simple hecho de demostrar que ejerce o ha ejercido la actividad económica. Así, al contribuyente le corresponde pagar la tarifa por el servicio de obtención de patente municipal que la administración prestó. Por consiguiente, la patente municipal con base a este análisis cumple con una función efectiva y potencial; ya que, se constata la prestación del servicio administrativo (a través de la emisión del permiso) y la prestación del servicio de habilitación y control (cuando el contribuyente tiene un lugar comercial o industrial), y se potencia a través del pago de la tarifa que actualmente lo hace por la renovación del permiso.

Ventaja

En cuanto a la ventaja como característica de la tasa, los autores modernos señalan que éste no es un requisito indispensable para la configuración del tributo; ya que, es una característica exclusiva de los precios. En este sentido, autores como Dino Jarach, quien fue un autor clásico, concebía que la ventaja debía ser necesaria para la configuración de la tasa porque existe una contraprestación por parte de la Administración. Sin embargo, como ya quedó demostrado, este tributo solo corresponde a la prestación del servicio estatal; por cuanto, la relación jurídico-tributaria es unilateral. De esta manera, dicho autor cambió su paradigma de acuerdo con este requisito, llegando a la conclusión de que la misma no es necesaria para la tasa.

Por otro lado, Eusebio González García (1996) señala que:

Lo que sucede es que entre los elementos configuradores del hecho imponible de la tasa debe estar presente una actividad administrativa referida al sujeto pasivo de la misma. Es lógico suponer que de esa actividad administrativa

normalmente se derivarán beneficios o ventajas, pero tal efecto no es jurídicamente exigible.⁴⁷

Así, este autor discierne que, al existir una relación unilateral, es la administración quien no solo presta el servicio sino quien debe procurar el funcionamiento de éste, exista o no una ventaja para el ciudadano. Por esta razón, la ventaja no es individual sino colectiva.

Si partimos de este análisis y lo llevamos al caso de la patente municipal, como en principio dijimos solo existe la prestación de un servicio administrativo por parte de la municipalidad, y la función de la misma llegaría hasta dicho perfeccionamiento. Sin embargo, si lo tomamos desde un punto de vista más fáctico, vemos que al existir el ejercicio de una actividad económica de por medio, la administración no solo está en la facultad de conceder el permiso, sino que está en la obligación de tomar en cuenta todos los parámetros para que dicho espacio comercial o industrial funcione en los lugares adecuados y bajo la supervisión de la municipalidad.

En este sentido, desde nuestro análisis es posible no estar de acuerdo con los autores modernos; ya que, en la realidad cuando el contribuyente paga la tarifa de una tasa, si bien el beneficio no es individual y es colectivo, el mismo lo hace con la finalidad de que la administración preste el servicio de forma viable. De ahí de que, nuestro sistema jurídico sostiene que la ventaja no es necesaria, es un análisis válido que se debe tomar en cuenta para la configuración de este tributo, pero es discutible esta concepción si nos remontamos a la realidad y a la práctica. No olvidemos que, los gobiernos autónomos descentralizados pueden crear tasas o suprimirlas atendiendo las necesidades de la ciudad, por este motivo vemos que existe un punto de vista teleológico, en donde es necesaria la creación de tasas para el beneficio de la ciudad, que es colectivo.

⁴⁷ Eusebio González García, Concepto Actual de Tributo: Análisis de Jurisprudencia, ARAZANDI 1996, p.32.

Siguiendo la misma línea, podemos establecer que, si la patente municipal tuviese que cumplir este requisito, si lo hiciera; ya que, el contribuyente necesita obtener este permiso para su ejercicio económico y la administración con aquellos recursos recaudados, puede beneficiar a la ciudad en un mejor manejo de planificación urbana que nos lleve a lo que ya señalamos en capítulos anteriores como es el derecho a la ciudad. Por consiguiente, el beneficio no sería individual (si solo el contribuyente obtiene el permiso de patente) sino colectivo, atendiendo las necesidades en pro de la ciudad; sin embargo, en la actualidad vemos que la ventaja que recibe el contribuyente es la de ejercer su actividad económica, materializado en el permiso de patente municipal.

Voluntad y consentimiento del contribuyente

Esta característica se relaciona estrechamente con la anterior; pues, de existir un beneficio para el contribuyente en el pago de la tasa, existe voluntad por parte de éste para cumplir con la obligación tributaria. En este sentido, los autores modernos ya han señalado que este requisito tampoco es necesario para este tributo.

Por un lado, es correcto establecer esta premisa; ya que, como bien analizamos la tasa sólo responde a una prestación estatal. En el caso de que esta característica sea indispensable, podemos analizar que, dentro de la patente municipal, la voluntad y el consentimiento del contribuyente es intrínseco para la obtención de este permiso. Esto quiere decir que, si no fuera por la voluntad del contribuyente en ejercer una actividad económica, éste no accedería a la administración para solicitar la autorización de funcionamiento. Asimismo, el consentimiento debería ser necesario; ya que, el contribuyente está de acuerdo con que la administración exija el cumplimiento de la obligación. Claro está que, la prestación del servicio por parte de la municipalidad es el administrativo y cuando se trate del ejercicio de la actividad económica en

un lugar o espacio público, ese servicio se lo otorga a través de la habilitación e inspección de este.

Destino y regla de la razonable equivalencia

Ahora bien, para entender esta característica es importante darle un tratamiento por separado. Así, encontramos que el destino de la tasa es necesario para la configuración de éste; pues, cuando el contribuyente paga la tarifa del tributo el valor recaudado va a financiar el servicio prestado por la administración. Por otro lado, nos encontramos con autores como Héctor Villegas quien señala que: “todo lo atinente al destino y administración del recurso ya obtenido es materia de orden presupuestario”.⁴⁸ De esta forma, dicho autor considera que el destino de la tasa no es necesario para la configuración de este tributo; sin embargo, esta característica es clave para diferenciar a la tasa del impuesto. En este sentido, no es correcto establecer que el destino de la tasa no es indispensable en su configuración; ya que, por naturaleza todo lo recaudado debe financiar aquel servicio prestado.

En la actualidad, la patente municipal al ser un impuesto, el contribuyente declara y paga su actividad económica con la finalidad de que la administración municipal utilice esos recursos para satisfacer el gasto público; pero, si analizamos a profundidad el contribuyente también paga este impuesto anualmente para renovar su permiso. De esta forma, vemos cómo intrínsecamente el contribuyente recibe un servicio administrativo y a su vez el servicio de habilitación e inspección del local comercial, tal como lo establecimos en subtemas anteriores. Con esto, se verifica que la patente municipal al seguir cumpliendo con estos requisitos se constituye de acuerdo con su naturaleza en una TASA.

⁴⁸ Hector Villegas, op. cit., p.98.

Por otro lado, en cuanto a la razonable equivalencia lo que se trata de discernir es si el monto de la tasa debe ser igual al costo que se va a pagar por el servicio prestado. Así, autores como Montero Traibel establecen que el costo no es un requisito necesario; ya que, el mismo es un tema extrajurídico. Ante este análisis, es menester analizar que, si bien no es preciso establecer una equivalencia matemática, si se debe tomar en cuenta cuál será el costo del servicio que prestará la administración. Siguiendo la misma línea, dependerá de la capacidad contributiva del contribuyente para que se establezca el monto a pagar por el determinado servicio. De esta manera, la razonable equivalencia tiene relación con la proporción que debe existir entre el costo del servicio y el monto a pagar. Por esta razón, el legislador debe ser consciente de esta equivalencia a partir de la capacidad contributiva para establecer la tarifa por la prestación del servicio.

Volviendo al tema de la patente municipal, vemos que el contribuyente es quien declara su patrimonio neto o la actividad que ejerce para obtener el valor a pagar por concepto de este impuesto. Asimismo, es el Municipio quien a través de sus ordenanzas establece el cuadro de mínimos y máximos para el pago del impuesto, tomando en cuenta la base imponible del tributo. En la actualidad, aquellas personas naturales obligadas a llevar contabilidad y jurídicas declaran y pagan dos impuestos en un mismo trámite, estos son el de patente municipal y el 1.5 por mil sobre los activos totales (en el caso del Quito), lo cual vendría a ser inoficioso y ya llevado a la confusión del contribuyente; ya que, la municipalidad ha unido dos impuestos para un mismo fin cuando en esencia son diferentes. Por esta razón, si la patente municipal se le da el tratamiento de lo que por naturaleza es; es decir, una tasa la recaudación sería eficaz y lo recaudado sería exclusivamente para la prestación del servicio de distribución, habilitación e inspección de los locales comerciales e industriales, que dicho sea de paso se invertiría en una planificación urbana adecuada.

Una vez analizadas las características que configuran este tributo, vemos que la patente municipal no solo por su naturaleza jurídica es una tasa; pues, la misma se encuadra en cada uno de los requisitos expuestos, que si bien algunos de ellos como la ventaja, la voluntad y el consentimiento en la actualidad no son indispensables este permiso con o sin ellos sigue cumpliendo con los mismos. Por consiguiente, llama la atención que el legislador no reconozca a la patente como una tasa sino como impuesto, tomando en cuenta que el Código Orgánico de Organización Territorial fue expedido en un año donde este permiso ya era desarrollado en Ecuador y donde el mismo supera a la Ley de Régimen Municipal. Por este motivo, vemos la necesidad de analizar la patente a la luz de sus orígenes y antecedentes legislativos, contrastando con las diversas actividades económicas que se desarrollan en nuestro país.

2.4 El rol de los gobiernos autónomos descentralizados en el desarrollo de la normativa del impuesto de patentes.

Ahora bien, concluido que la patente municipal por su naturaleza es una tasa; sin embargo, es necesario analizar el desempeño de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la normativa de este. Recordemos que, los municipios cuentan con poder de autonomía⁴⁹; el cual, permite que cada autoridad provincial o cantonal pueda decidir sobre los asuntos políticos, jurídicos, administrativos y financieros de su territorio. A partir de esto, encontramos que los municipios diversifican su autonomía en estos cuatro aspectos.

Refiriéndonos sobre la autonomía política, varios autores toman al municipio como una corporación en donde existen autoridades que guiarán la organización territorial de su cantón con la capacidad de autogobernarse. A su vez, que un GAD esté investido de autonomía jurídica

⁴⁹ Recordemos que la autonomía es la característica primordial que legitima al Estado para crear y dictar su propia ley. En este sentido, el que un gobierno autónomo descentralizado goce de autonomía permite que el mismo pueda organizar su territorio por medio del poder legislativo, que sin duda alguna nuestra Constitución del 2008 lo ampara.

quiere decir que el mismo tiene capacidad para expedir sus propias normas y contraer obligaciones que, si nos remontamos al Derecho Civil, esto se conoce como personalidad jurídica. Por otra parte, la autonomía administrativa otorga a los municipios la potestad de distribuir su organización de gobierno; es decir que, esta “corporación” necesita de otras entidades creadas por sí mismo para que el plan de gobierno funcione y que se simplifique su administración. Cuando nos referimos a una autonomía financiera, nos remontamos al hecho de que el municipio tiene la potestad de crear su propio patrimonio, recaudar los ingresos que por concepto de tributos se refiere y utilizar estos recursos con la finalidad de gestionar su plan de trabajo para satisfacer las necesidades de su cantón.

Ahora bien, el tributarista Juan Carlos Mogrovejo explica que los municipios no solo gozan del principio de autonomía; ya que, esta debe ir acompañada de un principio democrático⁵⁰. Este principio nos demuestra que, los principales veedores de la administración de un gobierno municipal sin duda alguna son sus ciudadanos; pues, a través del voto deciden cómo será la organización administrativa de su ciudad durante los próximos cuatro años. A esto el autor añade que, la capacidad de cada uno de los habitantes se resume en la legitimidad que otorgarán a la siguiente administración municipal en el manejo de su plan de gobierno. Dicho manejo debe responder a un principio de eficacia donde se logren alcanzar los programas de gobierno mediante los recursos necesarios para el bienestar de la ciudadanía⁵¹.

Por consiguiente, es necesario tomar en cuenta que el rol que ejerce una municipalidad debe ir direccionada al mejoramiento de la ciudad, y se entiende que el régimen impositivo es uno de los mecanismos que logra satisfacer las necesidades de dicho territorio. Analizar a la patente municipal y su desempeño en el tema organizacional y territorial, es pieza fundamental; pues, a partir de ésta la administración puede controlar la actividad económica de su cantón.

⁵⁰ Juan Carlos Mogrovejo, El poder tributario municipal en Ecuador, Corporación Editorial Nacional 2010, p.52.

⁵¹ Salvador Valencia Carmona, Derecho municipal, México, UNAM, Porrúa 2003, p. 74

Siguiendo la misma línea, sería incorrecto omitir el debate sobre las responsabilidades que las autoridades municipales tienen con su ciudad.

En la actualidad, la patente municipal cumple con uno de los roles más importantes que es reconocer todas las actividades económicas que se desarrollará en un determinado territorio. Por esta razón, los municipios consideran que este impuesto ayuda a incrementar sus ingresos en su presupuesto general. En Ecuador nos encontramos con ciudades como Quito y Guayaquil, donde existe una gran evolución comercial, en teoría sería lógico que dichas ciudades posean grandes avances no solo en materia tributaria sino de planificación urbana. Pero, vemos que a medida que la población ha incrementado la actividad comercial, también han incrementado los lugares donde se ejercen estas actividades y como resultado tenemos ciudades desorganizadas en donde su sistema comercial ha colapsado.

Ante este problema, es necesario tomar en cuenta el punto de vista del urbanista Fernando Carrión; quien considera que, en la actualidad, las autoridades municipales deben diseñar un modelo de ciudad en donde predomine el uso de suelo mixto. Esto es, reconocer que en cada sector de la ciudad pueden coexistir actividades comerciales, laborales y de residencia. Esta política de desarrollo sostenible se fundamenta en el hecho de que es imposible evitar que la población y su actividad económica crezcan, por ende, es importante que la estructura zonal sea polifuncional⁵².

Por otro lado, si comparamos la creación de la normativa de la patente municipal en las dos ciudades más grandes de Ecuador (Quito y Guayaquil), no encontramos mayor diferencia en cuanto a los elementos constitutivos de la patente, pero sí en cuanto al trámite de este y su tarifa. Como bien conocemos, la patente municipal se perfecciona con la inscripción de la actividad en el registro municipal correspondiente; sin embargo, no basta que el contribuyente

⁵² ANEXO 1. Entrevista al Doctor Fernando Carrión.

realice esta diligencia, sino que el mismo obtenga todos los permisos de funcionamiento del establecimiento (en caso de necesitarlo)⁵³. En este sentido, tenemos que el informe de aquellas entidades que regulan el espacio donde se ejercerá la actividad comercial, es fundamental para el control de uso de suelo. Esta diligencia se realiza posterior al trámite del registro de la actividad, y en la ciudad de Quito este no basta con dicho registro sino con la obtención de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas (más adelante como LUAE).

Ahora bien, uno de los temas que es base de nuestro análisis no sólo tributario sino de uso de suelo, es el de aquellas personas que tienen el carácter de artesano calificado. En el COOTAD en su artículo 550 se establece la exención para aquellas personas consideradas como artesanos calificados que hayan sido acreditados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano. El análisis no radica en el tipo de permiso que se otorgará para el funcionamiento del establecimiento artesanal, sino a la actividad que dicho artesano calificado ejercerá; pues, nos podemos encontrar con casos en los cuales un artesano pueda abusar de su acreditación y no ejercer una actividad según los requisitos prescritos en la Ley de Defensa del Artesano. Asimismo, las municipalidades si bien no pueden derogar esta exención del impuesto de patente; puesto que la misma deviene de una ley orgánica, sí puede regular la actividad económica que están ejerciendo. Esta regulación debe ir direccionada a la verificación de la actividad por medio de los requisitos solicitados por la municipalidad, así como la inspección que la entidad encargada debe realizar para el funcionamiento del establecimiento.

⁵³ Es necesario establecer que, no todas las actividades económicas requieren de un establecimiento para el ejercicio de ésta, como ejemplo tenemos las actividades profesionales.

CAPÍTULO III

EL DERECHO A LA CIUDAD COMO HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA REPLANTEAR EL IMPUESTO DE PATENTE

3.1 Planificación estratégica de las actividades comerciales según la zona urbana

A lo largo de los años, el proceso de urbanismo de la ciudad de Quito se ha desarrollado ágilmente por parte de la empresa privada y si bien, se ha visto una ciudad con edificaciones “bonitas o atractivas” como las ciudades verticales⁵⁴ que hoy por hoy predominan en zonas de alta plusvalía, el empoderamiento de estas ha provocado que el espacio público se vea afectado. Vemos cómo el comercio y las actividades de la población han aumentado y la finalidad es lógica, generar más recursos. Las razones por las cuales ha ocurrido este despegue de actividades económicas son entendibles, no olvidemos que el mundo acaba de atravesar por una pandemia que frenó y desestabilizó a la población. Por este motivo, es importante analizar a nuestra ciudad de Quito antes y después de la pandemia por el COVID-19.

Es indudable establecer que, siempre han existido actividades económicas con un giro de negocio que va desde el comercio popular hasta la gran industria, y si bien los dos tipos de comerciante tienen diferentes actividades de comercio, los dos tienen en común tratar de generar un patrimonio. Asimismo, sus establecimientos comerciales no podrán tener las mismas características; sin embargo, vemos cómo en Quito los dos pueden coexistir en una misma zona. Es más, si miramos a nuestro alrededor podemos observar que una zona que era residencial hace quince años, en la actualidad se ha modificado en su uso de suelo y la misma posee locales comerciales, centro de negocios e inclusive centro de entretenimientos. Ejemplos

⁵⁴ Actualmente, las ciudades verticales son conocidas como edificaciones que poseen una gran variedad de funciones, por ejemplo, en una misma estructura puede coexistir una vivienda, un gimnasio e inclusive un supermercado. Este tiene la finalidad de evitar que el habitante gaste tiempo en trasladarse de un lugar a otro.

de esto lo encontramos en barrios como la Whymper, al centro norte de Quito o las cinco esquinas, al sur, parroquias como Calderón, Cumbayá o Tumbaco.

Desarrollo de las actividades económicas antes de la pandemia por el Covid-19 en la ciudad de Quito

Ahora bien, analizar la distribución de la actividad económica en Quito antes de la pandemia por el COVID-19, es un punto clave para entender el funcionamiento del régimen impositivo. En este sentido, encontramos que la mayor parte de actividades se realizan en un local comercial en donde el contribuyente puede promocionar su producto o servicio. Claro está que, esto implica que dicho comerciante esté sujeto de pagar un arriendo, tasas por servicios básicos y adicional los tributos de la administración central como municipal. Así, vemos que en muchas ocasiones el contribuyente puede tener una pérdida en sus ganancias por los altos porcentajes de impuestos a los que está obligado a cancelar a la entidad tributaria.

Siguiendo la misma línea, nos encontramos frente a una administración que el único fin que persigue es netamente recaudatorio. El problema no radica en que la administración recaude impuestos, el problema deviene cuando la misma ejecuta de forma ineficaz aquellos recursos. Por este motivo, no existe una aplicación minuciosa sobre el ordenamiento territorial en donde predomine el uso del suelo racional en función de la vocación de las locaciones; a pesar de que, en nuestro país hemos tenido planes de desarrollos urbanísticos no solo a nivel nacional sino a nivel de regiones, cantones e incluso de parroquias. Y, como resultado de ello, tenemos un crecimiento urbano acelerado y desorganizado.

Ante lo expuesto, es necesario tomar en cuenta que el crecimiento poblacional ya no se considera como uno de los factores que predominan en los problemas de desarrollo urbano; ya que, la población siempre aumentará y es imposible que ocupen lugares donde antes no existía el área de vivienda, un ejemplo de esto son los asentamientos en los Valles como Conocoto,

Cumbayá y Tumbaco. Asimismo, al existir un crecimiento poblacional no solo crece la actividad económica sino también la actividad inmobiliaria. De esta manera, observamos que los planes de ordenamiento territorial no han sido ejecutados conscientemente por las autoridades de turno. Y, aquí es donde encontramos un punto de declive; puesto que, el uso de suelo no ha sido considerado para un desarrollo compatible con las actividades económicas y residenciales.

Es así como, la actividad económica en Quito antes de la pandemia tenía mayor concentración en el área inmobiliaria y actividades profesionales; mismas que, desempeñaron un papel importante en la economía local de la ciudad. Esto permitió, que su valor agregado bruto⁵⁵ incrementara, y que a su vez poseyera a Quito como una de las ciudades del Ecuador con mayor aporte económico. Asimismo, a nivel societario varias empresas de la gran industria han centralizado sus oficinas principales en la capital, lo que también permitió que el empleo incrementara; sin embargo, vemos que el problema más grande sigue siendo los lugares que ocupan para dicha prestación de servicios.

Por otra parte, tenemos la otra cara de la moneda y es el tema del comercio popular e informal que desde el siglo XX ha predominado en nuestra ciudad. Cabe mencionar que, este tipo de trabajo ha ocupado en su gran mayoría el espacio público, asentándose en lugares donde puede ser innecesaria dicha actividad, por ejemplo, las calles del centro histórico e inclusive aquellos lugares donde predomina el desarrollo urbano de la clase alta. Ante este hecho, es necesario precisar que nuestra ciudad no ha crecido a la luz de un ordenamiento territorial, sino a la luz de aquellos grupos de poder, económico, de comercio, político, inmobiliario, entre otros, que han sido los actores en la toma de decisiones. En este sentido, intentar organizar una

⁵⁵ El valor agregado bruto más conocido como VAB, permite medir el nivel de producción de las actividades económicas. El VAB se mide por cada actividad económica; es decir que, cada ciudad tendrá un porcentaje diferente que aportará a la economía del país. Esto, se ve reflejado como parte del producto interno bruto (PIB)

ciudad respetando los lineamientos de uso de suelo se ha visto utópico; ya que, el mismo no se organiza de esta manera, sino de la forma que estos actores le han querido dar. Por consiguiente, observamos barrios de nuestra ciudad en donde la actividad económica que predominará en dicho espacio será a partir de la clase social que tenga injerencia en el mismo.

Siguiendo la misma línea, podemos establecer que el comercio popular ha sido el sector con mayor exclusión que ha sufrido; pues, las decisiones municipales no han sido las más certeras en cuanto al ejercicio de la actividad económica. Como un claro ejemplo, tenemos la emisión descontrolada de la patente municipal a aquellos comerciantes que no realizan la actividad para la cual se les permitió el uso del espacio. Asimismo, otra consecuencia que deviene de esta exclusión es el tema del negocio informal, donde aquellos ciudadanos que no poseen un trabajo estable deben recurrir a diferentes maneras de comercializar para lograr subsistir, por ejemplo, los vendedores ambulantes. Este problema, nace a partir de otros factores como el acceso a la educación que con el tiempo afecta al ámbito laboral, eso genera que la persona no tenga un patrimonio fijo para vivir y como resultado tenemos la marginación. De esta manera, el punto que debilita el uso del espacio público también es el negocio informal, que dicho sea de paso no cuenta con una autorización para ejercer la actividad económica, otra problemática que las autoridades municipales deben tomar en cuenta.

Desarrollo de las actividades económicas después de la pandemia por el Covid-19 en la ciudad de Quito

Si bien es cierto, el comercio popular, el negocio informal y el comercio de la gran industria siempre han sido objeto de debate para el ordenamiento territorial de nuestra ciudad, es importante analizar qué ocurrió con los mismos después de la pandemia por el COVID-19. En este sentido, como bien conocemos durante el confinamiento la gran parte de la población se vio en la necesidad de cerrar los establecimientos en donde desarrollaban su actividad

económica y tratar de encontrar los mecanismos adecuados para continuar con su trabajo. Así, la economía, las relaciones interpersonales y la vida social tuvo que verse restringida por completo, inclusive nos encontrábamos en una ciudad fantasma, que a términos de Michael Moorcock (1963) se produjo un “urbicidio”.

Durante todo ese tiempo, la gente se vio en la obligación de reinventar su actividad económica, algunas personas decidieron cerrar por completo sus negocios para acogerse a un emprendimiento personal o familiar. En ese momento, lo único que importaba era no ser arrasado por un virus letal y no permitir que el único patrimonio obtenido se vea perjudicado. La prestación de servicios fue una de las actividades que prevaleció; pues, el teletrabajo fue la herramienta fundamental para seguir generando ingresos a pesar de que las personas atravesaban momentos de mayor inestabilidad económica. Se puede establecer que, sin duda alguna el sector que más sufrió económicamente era el de aquellas actividades en donde las personas practicaban un oficio, por ejemplo, los obreros que desempeñaban un papel importante en la construcción de proyectos inmobiliarios, así como la actividad petrolera y minera.

En este contexto, podemos establecer que la tecnología cumplió y cumple un papel importante en esta nueva forma de ejercer una actividad económica. En este sentido, con el desarrollo de diversos emprendimientos, los microempresarios no han tenido la necesidad de utilizar un espacio físico para el desarrollo de su negocio. Como ya dijimos, el comercio digital ha incrementado a partir del año 2020 y la forma actual de comercializar y vender un producto o servicio ha sido la tecnología. Ante este suceso, la planificación urbana de nuestra ciudad es diferente; ya que, un gran porcentaje de personas no van a hacer uso del suelo para generar una actividad económica. Inclusive aquellas personas que generan un producto en especial no necesitan un lugar exclusivo para venderlo, sino que acuden a los grandes supermercados para

poner a disposición del público su emprendimiento. Entonces, el panorama de uso de suelo cambia porque las necesidades laborales y económicas de la población también muta.

Ahora bien, el contexto actual en el cual se encuentra Quito, si bien ha mutado por el hecho de que existen actividades económicas que no necesitan de un espacio físico para negociar, también ha mantenido esta exclusión al comercio popular e informal. En este sentido, las políticas públicas adoptadas por las autoridades locales no han erradicado este problema que se encuentra en una gran parte de la población. En consecuencia, solo se evidencia la falta de preocupación por parte de la municipalidad por este tipo de actividad económica del sector popular, que viene arrasando desde antes de la pandemia; sin embargo, algunos negocios han preferido emprender por su cuenta y no depender del espacio privado para negociar. De esta manera, el uso de suelo -exclusivamente del espacio público- no ha mejorado e incluso encontramos que durante el año en curso (2022) este espacio ha sido más privatizado por las grandes industrias inmobiliarias.

Por consiguiente, es importante que una ciudad sea planificada de acuerdo con la necesidad que todos los sectores de la población requieren, no solo de grandes proyectos. Sin duda alguna, pensar en que las actividades deben ser distribuidas de acuerdo con su zonificación, resulta ineficaz; ya que, nos enfrentamos a un nuevo modelo de ciudad que con el pasar de los años ha ido tomando una forma en donde existe congestión de varias actividades en un solo lugar. De esta forma, la mejor manera de que la ciudad de Quito pueda distribuir su actividad económica, sin duda alguna es partiendo desde la teoría del civitismo; mismo que, promueve que la participación ciudadana esté inmiscuida en temas de ordenamiento territorial. Ante este nuevo paradigma es importante añadir el tema del uso de suelo mixto, en donde puedan coexistir actividades de bajo impacto que respondan a la armonía de la ciudadanía y sus actividades económicas.

Este nuevo modelo de planificación debe estar dentro del marco de la ley que permite desarrollar un ordenamiento territorial, incluso nuestras autoridades legislativas deben considerar un nuevo plan de ordenamiento territorial (POT), en donde el espacio público sea el principal actor para que los espacios privados converjan. De esta forma, es necesario proyectar las actividades económicas que se desarrollarán en los siguientes diez años, con la finalidad de que las mismas puedan ser compatibles con el uso de suelo y con otras actividades que se realizan en un mismo sitio, como las de residencia. A esto, también es importante considerar la creación de ciudades verticales en donde los ciudadanos puedan suplir sus necesidades en poco tiempo. Claro está que, el desarrollo de este uso de suelo no solo debe predominar en sectores con alta plusvalía sino tomar en cuenta aquellos lugares donde se concentra la mayor parte de la población. Finalmente, la seguridad es uno de los elementos claves para que la distribución de la actividad económica no falle; pues, si este componente es invisibilizado es imposible que el espacio público pueda ser regulado.

3.2 Análisis de los posibles cambios de la normativa tributaria debido a la nueva planificación urbana

Una vez analizada la distribución de las actividades económicas en el Distrito Metropolitano de Quito, y cómo podría ser un nuevo modelo de ordenamiento territorial donde predomine el uso de suelo mixto, así como la injerencia que tiene el régimen impositivo en el mismo, es necesario analizar los posibles cambios en nuestra normativa tributaria. De esta manera, nos queda claro que la patente municipal debe ser considerada como una tasa y no como impuesto por la naturaleza que la misma tiene, y que el permiso que la municipalidad debe otorgar al contribuyente debe responder a un ordenamiento territorial eficaz.

Como primer punto, se debe analizar que en la actualidad la naturaleza que el legislador le ha otorgado a la patente municipal es de impuesto. Asimismo, como hablamos en capítulos

anteriores, la patente municipal llega a ser confusa; pues, en el COOTAD tiene un carácter de impuesto y de permiso de funcionamiento. En este sentido, el objetivo de este proyecto es comprobar que esta figura tributaria es una tasa, tema que dilucidamos con anterioridad. Entonces, el punto clave es otorgarle el tratamiento que se merece.

Antes de continuar, debemos reconocer que el COOTAD al ser una ley orgánica tiene un procedimiento de reforma diferente y más aún si de temas tributarios y económicos se refiere; ya que, como primera instancia tenemos la iniciativa legislativa del Ejecutivo al amparo del artículo 135 de la Constitución que prescribe que: “Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuesto, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.” En este sentido, el Presidente a través de la reserva de ley puede modificar el impuesto de patente municipal para que el mismo se convierta en una tasa. Claro está que, dicho proyecto de ley deberá cumplir con los requisitos prescritos en el artículo 136 de la Constitución, previo al análisis correspondiente por la Asamblea Nacional.

Ahora bien, el Presidente debe considerar aquellos factores que complementarán su proyecto de ley y los cuáles darán veracidad a su exposición de motivos. Por esta razón, es necesario que se realicen mesas de diálogo para discutir sobre el tratamiento adecuado que la ley le debe otorgar a la patente. A partir de estas mesas de diálogo, se debe realizar un estudio de la cantidad de actividades económicas que se realizan en cada cantón y detectar las actividades que predominan en cada región. Asimismo, se debe descubrir las problemáticas que tienen las ciudades con la patente municipal; es decir, el proceso tributario que demanda este impuesto. Como bien conocemos, la patente municipal tiene carácter declarativo y existen casos en los cuáles el contribuyente no declaró el impuesto, por ende, no paga, y luego puede solicitar la prescripción de la acción de cobro, una vez transcurrido el plazo. En otros casos, el

contribuyente sólo obtiene su Registro Único de Contribuyente, más no la patente municipal y la gran mayoría de estos casos ocurre por la falta de conocimiento; a pesar de que, el desconocimiento de la ley no exime de responsabilidad.

Entonces una vez detectado estos problemas a nivel nacional, con comisiones especializadas encargadas de estudios etnográficos, económicos, impacto ambiental y uso de suelo, se debe emitir informes técnicos sobre las proyecciones a diez años del crecimiento de la actividad económica, e informes técnicos sobre la distribución de estas actividades dentro del tratamiento de uso de suelo de la última década. Adicionalmente, estos estudios deberán incluir el aporte fundamental de la academia, en donde expertos en el tema puedan asesorar técnicamente los procedimientos que se deben desarrollar para una transformación en el ordenamiento territorial y tributario.

Con todos estos componentes, es posible crear una aproximación a lo que se considerará como la tasa de patente municipal que irá de la mano con una regulación minuciosa del uso de suelo, en beneficio del derecho a la ciudad. Es más, como bien señalamos en capítulos anteriores, el COOTAD en el artículo 568 detalla los servicios que están sujetos a tasas, e inclusive podemos establecer que la patente municipal se subsume a todos estos servicios. De esta manera, el Ejecutivo podría tener dos escenarios para presentar su proyecto de ley. En el primer escenario, podrá derogar el impuesto de patente municipal, para modificar el artículo *ibídem* e incluirlo en el catálogo de los *servicios sujetos a tasas* como un tipo de tasa adicional, y en un segundo escenario se podría suprimir el impuesto para que cada municipalidad configure a la patente como una tasa a través de una ordenanza.

Si bien, estos dos escenarios pueden funcionar para un cambio en la normativa tributaria municipal, no debemos olvidar que el COOTAD regula temas de ordenamiento territorial a nivel de ley orgánica, sin dejar de lado las distintas leyes que regulan la materia de uso de suelo.

Por esta razón, la primera opción que señalamos en líneas anteriores es la más idónea para asegurar que los municipios han acogido a la patente municipal como una tasa. De esta forma, a través de la autonomía de cada Gobierno Autónomo Descentralizado podrán regular esta tasa en función de una planificación urbana donde se priorice el uso de suelo mixto. Es más, estos nuevos componentes deberían ser incluidos en los planes de ordenamiento territorial que las municipalidades desarrollen en su jurisdicción.

Entonces, el procedimiento para el proyecto de ley podría ser considerado de la siguiente manera:

1. Crear comisiones especializadas para el estudio de las actividades económicas que predominan en cada región del país. Tomando en cuenta factores de ordenamiento territorial, gestión de uso de suelo a nivel nacional, comercio popular e informal, e impacto ambiental.
2. Solicitar a cada Gobierno Autónomo Descentralizado las proyecciones recaudatorias que por impuesto de patente municipal ingresaron al presupuesto general durante los últimos diez años.
3. Presentar los respectivos informes técnicos de cada comisión especializada donde se muestre la proyección de las actividades económicas que se desarrollarán durante los siguientes diez años.
4. Presentación de proyecto de ley a la Función Legislativa, donde se propone una reforma parcial al Código Orgánico de Organización Territorial, específicamente en la supresión del impuesto de patente municipal, con la finalidad de ser incluidos en el catálogo de servicios sujetos a tasas, con la observación de que la patente deberá regirse a los parámetros de uso de suelo mixto.

Por consiguiente, el objetivo principal es que las municipalidades tomen en cuenta esta reforma con la finalidad de que el ordenamiento territorial de las ciudades sea eficaz y que no solo tengamos ciudades con gran desarrollo tecnológico o crecimiento económico, sino ciudades con armonía en donde cada actividad se complemente. Claro está que, las entidades del Estado no pueden interferir en la toma de decisiones de las autoridades descentralizadas, y es por esta razón que el proyecto de ley que se proponga por el Ejecutivo debe ser claro e incluir estas observaciones.

Por otro lado, no solo basta que el proyecto de ley que pueda presentar el Ejecutivo sea aprobado por el Legislativo; pues, una vez que esto ocurra la intervención de cada municipalidad es el eje principal para el ordenamiento territorial de su ciudad. Para esto, es menester que las autoridades administrativas y legislativas de cada cantón regulen a la patente municipal como tasa. Esto sin duda alguna, se lo realiza mediante una ordenanza municipal, pero para que esta tasa sea efectiva y logre tener injerencia directa en el ordenamiento territorial, es indispensable que a nivel local se conformen mesas de diálogo donde la ciudadanía participe. En este sentido, sería viable determinar cuál es el sector de la población donde predomina la actividad económica, por ejemplo, vemos que en la ciudad de Quito las grandes industrias inmobiliarias han tenido y siguen teniendo una actuación directa con el uso de suelo. Asimismo, la actividad de prestaciones de servicios profesionales, que ha ido en aumento durante y después de la pandemia, o la industria de personas jurídicas que se encargan de suministrar productos alimenticios como supermercados, sin excluir a personas que tienen un comercio popular e informal.

Una vez detectado el grupo con mayor actividad económica, se podría identificar las organizaciones a las cuales pertenecen, por ejemplo, la Cámara de Comercio de Quito, que por iniciativa de la municipalidad podría crear espacios para tratar el tema de un nuevo plan de

ordenamiento territorial con objetivos claros de uso de suelo. De esta forma, todos los sectores de la economía podrían exponer sus problemáticas acerca del ejercicio de su actividad económica. De la misma manera, en estos espacios debe existir el aporte de la academia, que como dijimos en líneas anteriores, los catedráticos expertos puedan proponer los lineamientos más convenientes de cómo se podría reorganizar el territorio. Aquí no solo predominará el tema de la actividad económica, sino temas como vialidad, movilización y seguridad. Entonces, permitir que exista esta participación es comenzar a replantear el debate organizacional con miras a ejercer el derecho a la ciudad.

Ahora bien, a través del régimen impositivo es posible que el régimen del uso y gestión del suelo pueda regularse. En el presente caso, el concejo municipal es el encargado de regular bajo ordenanza municipal lo que sería la tasa por patente municipal. Aquí es importante el debate sobre la tarifa que se cobrará al permiso por ejercer una actividad económica; es decir que, dicho uso de suelo que aquellos contribuyentes van a utilizar para ejercer su giro de negocios sea representado por el valor monetario que la municipalidad establezca. Asimismo, existirán actividades que no requieran del espacio físico, como los emprendimientos; sin embargo, deberán obtener este permiso para ejercer su negocio dentro de la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito. En este sentido, sería apropiado que dentro del proyecto de ordenanza se pueda establecer mediante grupos, aquellas actividades que generan alto, mediano y bajo impacto, en donde se incluyan exclusivamente aquella actividad que necesite de un espacio físico. En el caso de emprendimientos se podría establecer una tarifa mínima que el concejo municipal disponga, con la salvedad de que si en el futuro el contribuyente decida ejercer esta actividad en un espacio físico deberá notificar a la administración para el análisis previo del lugar donde se realizará la misma.

Respecto de lo establecido en líneas anteriores, es necesario resaltar una de las funciones que desempeña la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del Municipio de Quito, que a través de sus distintas direcciones regula las directrices para el ordenamiento territorial. En este punto, la Secretaría tiene una de las direcciones que con la cotidianidad tramita el contribuyente, y esta es la Unidad de LUAE; la cual, se encarga de emitir la Licencia Única de Actividades Económicas posterior a la obtención de la patente municipal. Si analizamos el trámite de la obtención de la LUAE tenemos que el contribuyente una vez que realizó el registro de la actividad económica, está en la obligación de tener un permiso de funcionamiento. Así, en la ciudad de Quito, esta Dirección de Gestión (Unidad LUAE) cuenta con la participación del Cuerpo de Bomberos, que será la entidad encargada de inspeccionar el lugar donde se desarrollará el giro de negocio y después deberá emitir un informe; mediante el cual, la Secretaría otorgará la respectiva licencia.

De la misma manera, si bien puede existir este trámite para controlar el uso de suelo, lo más viable sería que la Unidad de LUAE realice la inspección antes de que el contribuyente obtenga su patente. Entonces, la Administración Municipal podría controlar el uso de suelo de manera eficaz; puesto que, una vez que se emita un informe favorable por parte de esta Unidad, automáticamente la Dirección Tributaria podrá emitir dicho permiso. En esta inspección técnica, se debe estudiar si el giro de negocios es de alto, mediano o bajo impacto según el lugar donde la actividad económica se desarrollará; es decir, estudiar los diversos tipos de espacios que se encuentran alrededor como el residencial, ambiental y comercial. Claro está que, el espacio público debe predominar; pues, a partir de éste el espacio privado puede organizarse de forma sostenible. Cabe resaltar que este control se lo debe realizar cuando el contribuyente aperture por primera vez un establecimiento comercial, lo que no pasará con aquellos ciudadanos que tienen un negocio aperturado con anterioridad. Para este caso, se recomienda que la Unidad de LUAE realice la respectiva inspección anual antes de renovar el

permiso de patente, donde se podrá analizar si la actividad económica es compatible con el uso de suelo que ha venido utilizando.

Finalmente, a modo de conclusión establecemos que las posibles soluciones para un cambio de normativa tributaria tienen dos momentos. El primero, referente a la actuación del Ejecutivo y el Legislativo, donde a través de un proyecto de ley se logra modificar a la patente municipal siguiendo los lineamientos del ordenamiento territorial. Y, el segundo momento cuando la municipalidad toma la batuta para regular la tasa de patente municipal a través de ordenanza, en donde ésta sirva de base para un nuevo plan de ordenamiento territorial de la ciudad. Entonces, se va formando una desconcentración, en donde el Estado como primer actor propone las directrices necesarias para replantear un uso de suelo a nivel nacional, otorgando a cada Gobierno Autónomo Descentralizado la autonomía para controlar la organización de su ciudad a través del régimen impositivo, que como resultado tenemos ciudades que se desarrollan en función del derecho a la ciudad.

CONCLUSIONES

1. En la patente municipal, existe una prestación por parte de la Administración Municipal en emitir el permiso para que los contribuyentes ejerzan una actividad económica. De esta manera, se encuentra que la patente por su naturaleza jurídica pertenece a la clasificación de tributos vinculados respectivamente a la tasa.
2. Hoy en día, la única finalidad que persiguen las autoridades municipales sobre el impuesto de patente municipal, es recaudatorio. Así la organización de las actividades económicas ha quedado como último tema de regulación, ocasionando un crecimiento descontrolado de las mismas y afectando a la planificación de las distintas ciudades del país.

3. El desconocimiento de los contribuyentes sobre la emisión, declaración y pago del impuesto de patente municipal conlleva a que este tributo no genere mayor aporte en cuanto a recaudación. De esta manera, evidenciamos mayor desorganización de las actividades económicas dentro del espacio público y menor intervención de las autoridades municipales en la regulación del uso de suelo, que afecta directamente el derecho a la ciudad.
4. La exención del impuesto de patente municipal sobre los artesanos calificados, resulta inoficiosa e injusta si dichos contribuyentes no cumplen con los requisitos de ser artesanos. En este sentido, con los avances tecnológicos se observa que existen artesanos calificados que ejercen una actividad económica de alto impacto ambiental.
5. El uso de suelo mixto es un mecanismo, mediante el cual, el espacio privado puede organizarse y regularse de manera polifuncional, en donde distintas actividades económicas de bajo impacto logran coexistir. Por esta razón, la zonificación de las actividades es un modelo que ha quedado en desuso porque es inevitable que el desarrollo poblacional y económico incrementen.
6. Después de la pandemia por el COVID-19, la ciudadanía transformó su actividad económica, en donde la gran mayoría de contribuyentes cambiaron su giro de negocio, dando como resultado la adopción de comercio de bajo impacto ambiental como los emprendimientos; lo cual, se estima que en los próximos años no sea necesario un espacio físico para el desarrollo de la actividad.
7. El régimen impositivo, tiene una participación directa en el crecimiento de las actividades económicas; pues, a través de la patente municipal el gobierno descentralizado tiene la potestad de regular el uso de suelo dentro de su cantón.

8. El procedimiento adecuado para transformar el impuesto de patente municipal en tasa, es mediante la intervención de la Función Ejecutiva materializada en el respectivo proyecto de ley, que deberá ser debatido por la Función Legislativa para su aprobación.
9. En la actualidad, la ciudad de Quito debe reorganizarse y seguir transformándose de acuerdo al civitismo, donde los ciudadanos exijan a las autoridades el derecho de vivir en una ciudad de calidad con la intervención municipal donde se inspeccione el uso de suelo.

RECOMENDACIONES

1. Mediante proyecto de ley, por parte del Ejecutivo, suprimir las disposiciones contenidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, correspondientes al impuesto de patente municipal, e incluir ésta en el catálogo de aquellos servicios que están sujetos a tasa, con la salvedad de que los mismo sean regulados bajo el uso de suelo mixto, y determinando que la patente al ser una tasa, no está sujeta a exenciones. De esta manera, los artesanos calificados deberán pagar la tarifa que la municipalidad establezca, a través de ordenanza, por concepto de permiso de funcionamiento.
2. Concienciar a las autoridades municipales, mediante mesas de diálogo con la ciudadanía, sobre la necesidad de que los ciudadanos merecemos vivir en un ambiente ordenado en el que se respete el equilibrio entre calidad de vida y beneficio económico.
3. Concienciar a los emprendedores y empresarios, a través de capacitaciones por parte de autoridades municipales, así como organizaciones de la pequeña y gran industria, que el respeto al uso del suelo tendrá como resultado en el mediano plazo mayores beneficios económicos como resultado de una adecuada y estratégica planificación de la actividad económica en la ciudad.

4. Clasificar a las actividades económicas en Quito, como alto, mediano y bajo impacto. Para las de mediano y alto impacto se realizará una inspección previa del lugar donde se ejercerá la actividad, y para las de bajo impacto se deberá otorgar el permiso de manera inmediata. Esto permite rediseñar la ciudad bajo el modelo de uso de suelo mixto.
5. Actualmente, el impuesto de patente es desconocido por ciertos contribuyentes quienes simplemente obtienen el Registro Único de Contribuyente. Para corregir esta situación, se propone que antes de obtener el RUC en el Servicio de Rentas Internas, el sujeto pasivo solicite el respectivo trámite de inspección de uso de suelo en el lugar donde ejercerá su actividad económica, y que después de dicho informe favorable de la Unidad de LUAE o Uso de Suelo, solicite el permiso de patente municipal en la Dirección Tributaria del municipio correspondiente.
6. Con la finalidad de que los planes de ordenamiento territorial sean diseñados bajo los parámetros de uso de suelo mixto, las municipalidades deben crear proyecciones a mediano y largo plazo sobre el incremento de la actividad económica de mediano y alto impacto (entendiéndose que estas actividades necesitan ocupar un espacio comercial o industrial), así como de espacios residenciales y espacios públicos. Estas proyecciones deberán realizarse en función de los factores de movilización, transporte público, seguridad, obras dentro del distrito y posible presupuesto destinado para la regulación de uso de suelo.
7. Una vez que la patente municipal sea parte del catálogo de servicios sujetos a tasa, la municipalidad debe establecer los lineamientos y la logística para la inspección del espacio donde se ejercerá la actividad, tomando en cuenta los presupuestos que configuran el impacto ambiental que ésta ocasionará en la zona. Después de realizada la inspección, las autoridades deben establecer en el clasificador de actividades a qué

grupo pertenece la misma, si es de bajo, mediano o alto impacto. Si el contribuyente obtiene informe favorable, pasa directamente a la Dirección Tributaria para el otorgamiento de su patente municipal, y en el caso de que reciba una negativa, éste deberá replantear su giro de negocio o el lugar en donde pretende desarrollarlo. Luego de que se realice el trámite dentro de la municipalidad, el contribuyente deberá acercarse al SRI, con la finalidad de obtener su RUC.

8. Por otro lado, en cuanto al tema recaudatorio, la administración municipal debe establecer las tarifas de la tasa con base al clasificador de actividades económicas divididos en: bajo, mediano y alto impacto. En cuanto a la emisión por primera vez de la patente municipal, no se cobrará la tasa; sin embargo, para la renovación de la patente las autoridades por medio de la Unidad de LUAE o Uso de Suelo están en la obligación de realizar la inspección del lugar, previo al pago de la tasa, con la finalidad de asegurar que el contribuyente esté ejerciendo la actividad económica correspondiente al Registro de Actividades Económicas, en el cual se realizó la inscripción por primera vez.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, A. (1995). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional,

Acosta, J. (2020). *Análisis del impuesto de patente municipal de acuerdo con sus aspectos esenciales contenidos en su hecho generador*. (Trabajo de tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar). Recuperado de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7775/1/T3364-MDE-Acosta-Analisis.pdf>

Ayala Mora, E. (2001). *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Modelo de Código Tributario del CIAT. Un enfoque basado en la experiencia Iberoamericana*. Recuperado de https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2015_Modelo_Codigo_Tributario_CIAT.pdf

Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Recuperado de https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/83360/01.JBS_1de2.pdf

Borrás, G. (1959). *Las tasas en la hacienda pública*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales- Universidad de la República.

Cordero, M. (2018). *Optimización de la gestión del impuesto de patente en el Ecuador*.

Recuperado de

<http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/123456789/45721/D-P13866.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>

Carrión, F. (2019). *El espacio público es una relación no un espacio*. Recuperado de

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58083.pdf>

Carrión, F. y Cepeda, P. (2021). *La ciudad pospandemia: del urbanismo al “civitismo”*.

Recuperado de

<https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/FA-AGORA-2021-CARRION.pdf>

Correa Montoya, L. (2011). *¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos*. *Territorios*, (22), (pp.125-149). Recuperado a

partir de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/1386>

García, C. (2009). *El concepto de tributo*. Lima, Perú: Tax Editor S.A.

Giannini, D. (1957). *Instituciones del Derecho Tributario*. Madrid, España: Derecho Financiero.

González, E. (1996). *Concepto Actual de Tributo: Análisis de Jurisprudencia*, ARAZANDI.

Iturralde, F. (1998). *Manual de Tributación Municipal*. Quito, Ecuador: Editorial TRAMA.

Maturte, J. (2011). *Evolución histórica sobre el impuesto de patente municipal en el Ecuador*.

Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2863/1/T1014-MDE-Matute-Evolucion.pdf>

Mogrovejo, J. (2010). *El Poder Tributario Municipal en el Ecuador*. Recuperado de

<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2104/1/SM97-Mogrovejo-El%20poder%20tributario%20municipal.pdf>

Mogrovejo, J. (2013). *Los impuestos de patente y 1.5 sobre los activos totales*. Recuperado de

<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3822/1/PI-2012-06-Mogrovejo-Los%20impuestos.pdf>

Molano, F. (2016). *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea*. Recuperado de

<https://www.redalyc.org/pdf/3459/345945922001.pdf>

Plazas, M. (2004). *Manual de Derecho Tributario*. México D.F., México: Editorial Oxford,

Paolinelli, J., Guevara, T., Oglietti, G. (2014). *Parte I. Fundamentos teóricos y conceptuales*.

In Impuesto a los bienes urbanos ociosos: Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación. Viedma: Editorial UNRN.
doi:10.4000/books.eunrn.633

Rea, P. (2016). *Análisis sobre el posible efecto económico negativo en utilidades del sujeto pasivo, como consecuencia de un sistema tarifario débil del impuesto de patente municipal.* Recuperado de

<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4858/1/T1869-MT-Rea-Analisis.pdf>

Sugranyes, A. (2010). *Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias.* Recuperado de <http://hic-gs.org/content/Ciudades%20para%20todos-ESP.pdf#page=25>

Troya, J. (2001). *Resumen de historia del Ecuador.* Quito, Ecuador: Corporación Editorial Nacional.

Troya, J. (2014). *Manual de Derecho Tributario.* Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Valdés Costa, R. (1996). *Curso de Derecho Tributario.* Buenos Aires, Argentina: Temis.

Valdivieso, G. (2013). *La tasa, un tributo que ha sido desnaturalizado en Ecuador.* Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Valencia, S. (2003). *Derecho municipal.* Ciudad de México, México: Porrúa.

Villegas, H. (1984). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario.* Buenos Aires, Argentina: Depalma.

Legislación ecuatoriana

Asamblea Constituyente del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial Suplemento No. 449.

Asamblea Nacional del Ecuador. Código Tributario. (14 de junio de 2005). Registro Oficial Suplemento No. 38

Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. (19 de octubre de 2010). Registro Oficial Suplemento No. 303

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (05 de julio de 2016). Registro Oficial Suplemento 790.

Concejo Municipal de Quito. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. (14 de julio de 2021). Ordenanza Municipal No. 1 Registro Oficial Edición Especial 1615.

Concejo Municipal de Guayaquil. Ordenanza Municipal No. 1. (28 de diciembre de 2010). Registro Oficial Suplemento 350.

Concejo Cantonal de Cuenca. Ordenanza Municipal No. 1. (23 de diciembre de 2011). Registro Oficial 603.

Función Ejecutiva. Decreto Supremo 1523. (12 de julio de 1965). Registro Oficial No. 543, del 15 de julio de 1965.

Función Ejecutiva. Decreto Supremo 185. (31 de enero de 1966). Registro Oficial 680.

Función Ejecutiva. Decreto 2660. (29 de noviembre de 1965). Registro Oficial No. 648 del 16 de diciembre de 1965.

Jurisprudencia Constitucional

Corte Constitucional del Ecuador. (19 de mayo de 2021). Sentencia No. 65-17-IN/21, Caso No. 65-17-IN. Jueza Ponente: Daniela Salazar Marín.

Corte Constitucional del Ecuador. (19 de enero de 2022). Sentencia No. 2167-21-EP/22. Caso No. 2167-21-EP. Juez Ponente: Ramiro Ávila Santamaría

ANEXO 1

ENTREVISTA A DOCTOR FERNANDO CARRIÓN

1. ¿Cómo el espacio público tiene relación con el espacio privado?

Se debe considerar un espacio público desde la actualidad; es decir, una ciudad post COVID. Aquí existen dos sectores de la población. El primero que está relacionado con el sector popular. Aquí el espacio público será el escenario principal para el desenvolvimiento del sector popular, porque se toma en cuenta 3 aspectos que generan un vínculo: nivel de hacinamiento en las viviendas, que como resultado tenemos que la sala de la casa será la calle. El peso del comercio popular como tiendas de barrio, donde este sector debe recurrir para obtener productos básicos (la alacena es la refrigeradora). Y, el último es el trabajo, que después de la pandemia, este sector para sobrevivir tuvo que salir a las calles.

Como segundo punto, en relación al sector de altos ingresos, el espacio público es un lugar de entretenimiento, ocio o de valoración del capital.

2. ¿Hasta qué punto los municipios tienen el control del uso de suelo, tomando en cuenta la emisión de permisos para ejercer actividades económicas en lugares netamente residenciales?

Se debe tomar en cuenta dos aspectos en los cambios de usos de suelo. El primero se relaciona con un aspecto histórico, en general las personas que ocuparon estos espacios (residenciales) llegaron con una imagen y una realidad distinta a lo que puede ocurrir 20 años después, y esto ocurre porque existen lugares donde hay una mejor condición para vivir en cuanto a la modernidad. El segundo aspecto, se relaciona a que el municipio tiene menos regulación de uso de suelo y más fines recaudatorios del impuesto de patente. (medida más tributarista que de organización del territorio)

3. ¿Tienen que existir zonas exactas para que una determinada actividad económica sea ejercida?

El uso de suelo nace en la Revolución Industrial, con la necesidad de separar la actividad industrial de la residencial, ese fue su objetivo primordial. Luego el uso de suelo tuvo una concepción funcionalista, en la cual existe la separación de las actividades económicas y ha sido el modelo que se ha adoptado; sin embargo, en la actualidad cambia esta noción por las tesis del urbanismo feminista, la cual proclama los usos de suelo mixtos. Esto se debe considerar, no porque sea feminista, sino porque el urbanismo se ha desarrollado demasiado y se debe tomar en cuenta que el sector industrial ya no es un factor fundamental dentro de las ciudades y se puede tener un uso de suelo mixto. Esto permite que se acorten las distancias de movilidad, educación y salud, entonces la organización de las ciudades se beneficia acortando el tiempo, de hecho, se habla del crono urbanismo. Asimismo, se evidencia la fuerza con la que se ha generado las ciudades verticales, donde se pueden encontrar más de dos servicios en un mismo edificio.

4. ¿Es posible que en la actualidad los municipios puedan intervenir en los espacios privados para prevalecer el espacio público?

Existen usos de suelo que no están reconocidos por la ciudadanía, como las gasolineras, cementerios o aeropuertos. El problema radica en la tendencia política que toma la municipalidad; ya que, a partir de ello puede prevalecer un comercio neoliberalista. Los municipios deberían regular el uso de suelo a partir de las nuevas realidades que afronta el individuo. En la actualidad debe prevalecer el civitismo antes que el urbanismo y esto permite que las ciudades sean mejor planificadas; puesto que, en nuestra ciudad de Quito tenemos ordenamientos territoriales que no son concordantes con la realidad.



Entrevista realizada al Dr. Fernando Carrión vía zoom