

UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**TEMA: “LAS TASAS: REQUISITOS PARA SU CONFIGURACIÓN,
CARACTERÍSTICAS, NATURALEZA Y SUS DIFERENCIAS CON
OTROS TRIBUTOS”**

**TRABAJO (TITULACIÓN ESPECIAL) PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA**

AUTOR: SEBASTIÁN DELSALTO BURNEO

TUTOR: DR. EDUARDO MADERA

QUITO, 2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. LOS TRIBUTOS

- 1.1.CONCEPTO JURÍDICO
- 1.2.NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS
- 1.3.CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS

2. LOS IMPUESTOS

- 2.1.CONCEPTO JURÍDICO
- 2.2.NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS

3. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

- 3.1.CONCEPTO JURÍDICO
- 3.2.NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS

4. LAS TASAS

- 4.1.CONCEPTO JURÍDICO
- 4.2.NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS
- 4.3.LA TASA EN RELACIÓN A LA UTILIZACIÓN DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO
- 4.4.DIFERENCIAS ENTRE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS
- 4.5.DIFERENCIAS ENTRE TASAS E IMPUESTOS
- 4.6.DIFERENCIAS ENTRE TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES
- 4.7.LAS TASAS DENTRO DEL MARCO JURÍDICO ECUATORIANO
- 4.8.ANÁLISIS DE LA TASA POR SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6. ANEXOS

- 6.1.ANEXO I: RESOLUCIÓN DE LA XV JORNADA LATINOAMERICANA DE DERECHO TRIBUTARIO.
- 6.2.ANEXO II: ORDENANZA METROPOLITA 0079

RESUMEN

Las tasas son una especie de tributo utilizado para financiar las arcas del Estado. Su complejidad lleva a confundir este tributo con otras figuras legales; sin embargo, está se caracteriza por elementos esenciales que hacen que se configure como tal.

Dentro de nuestra legislación existen tributos que exigen un pago a los ciudadanos, sin embargo, los mismos no cumplen los requisitos jurídicos necesarios para establecerse; por lo cual es oportuno el análisis de los mismos.

ABSTRACT

Rates are a kind of tribute used to fund the state's coffers. Its complexity leads to confuse this tribute with other legal forms; however, is characterized by essential elements that make configured as such.

Within our taxes laws exist that require a payment to citizens, however, they do not meet the legal requirements to be established; which is appropriate for the analysis thereof.

INTRODUCCIÓN

Los tributos son considerados una de las fuentes de mayor ingreso para las arcas del Estado, sin embargo, la legislación al respecto no define de forma categórica ciertos conceptos fundamentales. Entre ellos a las tasas, esta falta de definición puede llevar a la creación de tributos que no poseen las características necesarias para establecerse como tales. De tal forma que es importante facilitar a los legisladores un análisis respecto de estos elementos sustanciales que hace de unos tributos, y en específico de las tasas, que sean lo que son y no otra figura jurídica.

Para la determinación correcta de los elementos esenciales de la tasa es necesario conceptualizar en qué esfera jurídica se encuentran, es por eso, que se requiere una aproximación a los conceptos de tributo y su clasificación básica. Los cuáles serán analizados a lo largo del presente ensayo.

1. LOS TRIBUTOS

1.1. CONCEPTO JURÍDICO

Para la correcta determinación del concepto jurídico de tributo es importante establecer que esta materia se encuentra inmersa en el Derecho Tributario el cual para el doctrinario, Doctor José Vicente Troya Jaramillo, “estudia el conjunto de normas jurídicas que regulan los tributos.”¹

Generalmente, se habla de tributo para conceptualizar a los impuestos, tasas o contribuciones especiales, sin embargo el concepto jurídico de tributo no se limita a ninguna de estas clasificaciones. Por tributo debe entenderse a la prestación de valores pecuniarios o en especies exigidos unilateralmente por el Estado a los ciudadanos en virtud de una ley (potestad de imperio), constituyendo un eficaz instrumento de la política fiscal y por lo tanto una de las principales fuentes de ingreso del país. De esta manera se puede entender al tributo como la obligación jurídica que tiene el sujeto pasivo (contribuyente) a favor del sujeto activo (Estado).

¹ (Troya Jaramillo, 2014, p. 1)

Es necesario distinguir el concepto de tributo de otros términos equívocos que se tienden a utilizar como sinónimos de este primero. Por ejemplo, el término contribución, el cual es muy amplio y puede alejarse del verdadero sentido de lo que implica un tributo, ya que se puede contribuir de diversas formas al Estado (contribución al desenvolvimiento del proceso electoral), sin que estas constituyan un tributo en sí mismo. Asimismo, se tiende a equiparar los significados de tributo con exacción, sin embargo, este último se entiende únicamente como la potestad del Estado de exigir el pago a los contribuyentes, mas no abarca todas las características propias de un tributo.

1.2. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS

Con el paso del tiempo, el concepto y naturaleza de tributo ha cambiado de forma notable, siendo en años anteriores una figura de naturaleza privada, sin embargo en la actualidad no queda duda alguna que pertenece a la esfera del derecho público, más allá de que exista una evidente relación directa con el Estado sino además “por un sentido de pertenencia del individuo a la colectividad organizada y en ultimo termino por solidaridad” (Troya Jaramillo, 2014).

Uno de los elementos fundamentales que se encuentran en todas las definiciones doctrinarias de tributo es la unilateralidad del Estado, por cuanto es creado y regulado por voluntad soberana del mismo, sin importar la voluntad individual o colectiva de los ciudadanos. La unilateralidad no significa arbitrariedad por cuanto la actuación del Estado está sujeta a normas constitucionales, mismas que advierten acerca de la autoridad competente, procedimientos idóneos para su promulgación, límites a la potestad tributaria y finalmente los sistemas que poseen los particulares en caso de que sus derechos se encuentren vulnerados.

Otro elemento del tributo derivado de la unilateralidad es la coacción, aunque cabe señalar que no todas las prestaciones coactivas son tributos. Con respecto a la coactividad tributaria, misma que proviene de prestaciones patrimoniales impuestas, el autor Micheli la define como “falta de libertad de elección en cuanto al cumplimiento de una obligación o como falta de elección acerca del medio de satisfacer ciertas necesidades en relación con determinados servicios prestados únicamente por el ente público²”.

² (Micheli, 1975, p. 39)

Los tributos, como se ha visto anteriormente, tienen como finalidad la creación de recursos presupuestarios para el Estado, mismos que están destinados a cubrir las cargas públicas, mediante obras públicas o como señala el Doctor Jorge E. Jaramillo, para cubrir el constante crecimiento burocrático³. Asimismo, los tributos son considerados por el mismo autor como instrumentos de la política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y la justa distribución de la renta y de la riqueza. En consecuencia, los tributos tienen una finalidad fiscal y extrafiscal. En otras palabras, los tributos tienen como fin general y principal, la generación de recursos públicos pudiendo estos, a su vez, generar finalidades extrafiscales. Por otro lado, existen juristas como el Doctor De la Garza, quien sostiene que un tributo no destinado a cubrir el gasto público sería inconstitucional, puesto que esta es la función fundamental de los tributos; fuera de esta función podría tener mucho interés, mas no se lo puede considerar tributo⁴.

Con respecto a este tema las constituciones ecuatorianas, desde la expedida en 1967, hasta la actual del 2008, han reconocido los fines extrafiscales de los tributos. Por ejemplo, la Constitución de 1998 en su artículo 256, inciso segundo estipula que *las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro para el desarrollo nacional y que procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país*. Asimismo la actual Constitución del Ecuador en su artículo 300 establece que *la política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios*.

La legalidad es uno de los principios bases de los tributos, es decir, se configuran y establecen únicamente por medio de una ley, aunque esto puede ser distinto dependiendo el régimen político de cada país. Sin embargo, por regla general se establecen por ley en un acto formal o por uno que tenga el mismo valor y su forma de establecerse debe estar estipulada en la Constitución de cada país. La Constitución actual del Ecuador, en concordancia con lo dicho anteriormente, en su artículo 301 estipula que *sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuesto. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer*

³ (Jaramillo Vega, 1985, p. 63)

⁴ (De la Gaza, 1985, p. 286)

modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearan y regularan de acuerdo con la ley.

Otras consideraciones que acompañan a los tributos son las que se establecen junto a los mismos, las cuales hacen referencia a sus exenciones, reducciones a la prestación, deducciones especiales. Mismas que tienen su configuración específica dependiendo de cada tributo.

1.3. CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS

Existen diversas formas de clasificar a los tributos, sin embargo, para efectos del presente estudio cabe referirse a la más predominante y de mayor aceptación tanto en Latinoamérica como en países de Europa, la cual reconoce la existencia de tres especies de tributos: los impuestos, la tasa y contribución especial.

Las formas de clasificarlos son diversas, algunos autores los clasifican por diferencias leves en sus formas de crearse, o respecto de la autoridad que los emite o simplemente por efectos o hechos distintos entre los tributos.

Geraldo Ataliba los distingue entre tributos vinculados y no vinculados, siendo los primeros aquellos cuyo presupuesto de hecho consiste en una actividad estatal destinada al particular (tasas y contribuciones especiales); mientras que los segundos son aquellos cuyo presupuesto de hecho no se relaciona con ninguna actividad del Estado (impuestos).⁵

Las demás formas de clasificar los tributos no tienen relevancia para el fin de la presente investigación, sin embargo cabe mencionar que existen diversas formas de clasificarlos como por ejemplo: tributos directos e indirectos; tributos parafiscales; tributos fijos, proporcionales, progresivos y regresivos; ordinarios o extraordinarios.

A continuación se realizará una aproximación del concepto de impuestos y contribuciones especiales; para proceder a un análisis profundo de las tasas y sus diferencias con diversos tributos y figuras legales.

2. LOS IMPUESTOS

2.1. CONCEPTO JURÍDICO

⁵ (Ataliba, 1977, p. 146)

Con la finalidad de alcanzar el correcto concepto jurídico de impuesto es necesario referirnos a la definición dada por el modelo de Código Tributario para América Latina mismo que define al impuesto como “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo”, de forma que encontramos dos elementos propios del impuesto, por un lado, la independencia entre la obligación de pagar el tributo con la actividad estatal y por otro lado, la referencia a la capacidad económica del contribuyente como característica del impuesto.

El impuesto es considerado el principal ingreso tributario por cuanto es un elemento versátil de gran utilidad para la política fiscal, además, es considerado base para la construcción de la teoría tributaria, es decir, las relaciones tributarias entre la administración y los contribuyentes es implícitamente entendida respecto de los impuestos. De ello cabe la apreciación del jurista Jiménez quien sostiene que los caracteres del tributo que es el género, son aplicables al impuesto que es su especie, pero por sí solos no son suficientes para desentrañar su naturaleza.⁶

Por otro lado, parte de la doctrina considera que es necesario reconocer a los impuestos como el único ingreso tributario que supone una prestación, respondiendo las otras figuras tributarias a una contraprestación, concepto que se atenderá en páginas posteriores. Debido a que la noción de impuesto es analizada en diversos campos del conocimiento se llegan a ciertas definiciones que no son propias del derecho, por lo cual es necesario alejarnos de concepciones económicas, sociales o contables que lleven a la confusión.

2.2. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS

Dentro de la esfera jurídica, se coloca al contribuyente frente al Estado, de lo cual se origina una obligación, mientras que la esfera financiera señala al contribuyente como el individuo que cede parte de su riqueza para el mantenimiento del gasto público (Troya Jaramillo, 2014). De este análisis se llega a determinar que los impuestos llevan su razón de ser o naturaleza en una necesidad del Estado para exigir el cumplimiento de una obligación tributaria, tanto en una visión de derechos correlativos y de la obtención de mejores resultados económicos.

⁶ (Jiménez González, 1985, pág. 56 y ss.)

Uno de los puntos de mayor debate se refiere a determinar cuál es el criterio configurador del impuesto, por un lado existen juristas como el Doctor Montero Traibel quien considera que la capacidad contributiva es el elemento esencial y propio del impuesto⁷; mientras que otro punto de la doctrina señala que el impuesto se debe a la potestad tributaria del Estado independientemente de la capacidad contributiva del obligado. En mi opinión considero que la capacidad contributiva del obligado no puede ser considerado el elemento esencial del impuesto, puesto también le es aplicable a otros tributos, sin embargo, no deja de ser un elemento de los impuestos, a su vez la potestad tributaria es elemento esencial ya que gracias a ello el impuesto adquiere su obligatoriedad y la compulsión de hacer efectivo su cumplimiento.

Otros elementos que configuran al impuesto están relacionados por una parte con el hecho generador del tributo y por otro lado, el criterio de desvinculación de la actividad del Estado. El primero de ellos se encuentra claramente expuesto, por ejemplo, en la Ley General Tributaria de España, misma que versa en su artículo 2, literal c: “son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente” de tal definición se puede extraer que el hecho generador es un elemento necesario para que se configure los impuestos.

La necesidad de una situación independiente a toda actividad estatal, es decir un tributo no vinculado, es considerado como otro elemento constitutivo de los impuestos, en este sentido el Doctor De la Garza sustenta que “el criterio que preside el uso del impuesto para procurar ingresos al Estado es el de la capacidad contributiva con independencia de la prestación de un servicio o del logro de una ventaja económica”⁸, de esta manera se requiere que el presupuesto no sea una actividad del Estado sino independiente de las actividades propias que le pertenecen al mismo.

Una vez embestidos los elementos propios y principales del impuesto es necesario tomar en consideración el criterio del jurista ecuatoriano Jorge Jaramillo Vega quien señala de modo sistemático los siguientes caracteres distintivos de los impuestos: a) Una obligación de dar dinero o cosas; b) Emanada del poder del imperio estatal; c) Establecida por la ley; d) Aplicable a

⁷ (Montero Traibel, 1977, pág. 185)

⁸ (De la Gaza, 1985, pág. 358)

personas individuales o colectivas; e) Que se encuentren en las más variadas situaciones previsibles, como puede ser determinada capacidad económica, realizaciones de ciertos actos, etc.; f) Especifica sobre su hecho generador y, g) No a cambio de una prestación directa⁹.

Tanto el Código Tributario Ecuatoriano como los demás cuerpos normativos relativos a temas tributarios en el Ecuador no definen al impuesto, lo tratan únicamente como una especie tributaria, dejando la tarea de conceptualizarlo a la doctrina.

De la misma manera la doctrina se ha encargado de clasificar a los impuestos en directos e indirectos. Esta clasificación hace referencia a la capacidad contributiva del obligado, siendo los impuestos directos los que abordan manifestaciones inmediatas de riqueza como el patrimonio, a su vez los impuestos indirectos hacen referencia a las manifestaciones mediatas de riqueza, como son los actos de cambio o consumo.

3. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

3.1. CONCEPTO JURÍDICO

Al tratar el tema de contribuciones especiales se llegan a encontrar diversos términos que se utilizan como especies de sinónimos de contribución especial, por ejemplo, tributo especial, contribución por gasto y la mayoría de autores lo llaman contribución de mejora. Sin embargo cabe hacer la distinción, contribución especial hace referencia al género mientras que a su vez contribución de mejora hace referencia a la especie.¹⁰

Ciertos doctrinarios realmente discrepan sobre el establecimiento de las contribuciones especiales como un tributo autónomo, de acuerdo a esta afirmación el Doctor Berliri sostiene que las contribuciones especiales son un puente entre los impuestos y las tasas, de igual manera describe el mencionado jurista que no se puede concebir como obligación tributaria a la actividad que produce el Estado en ejercicio de sus potestades que produzcan una ventaja especial a un grupo de personas¹¹.

De la misma manera que en los impuestos y por su aceptación para la mayoría de doctrinarios, es necesario recurrir al modelo de Código Tributario para América Latina para

⁹ (Jaramillo Vega, 1985, págs. 66 - 67)

¹⁰ (Troya Jaramillo, 2014, pág. 52)

¹¹ (Berliri, 1964, pág. 300)

obtener un concepto jurídico claro y preciso respecto de las contribuciones especiales, es así que el artículo 5 de la mencionada ley define a la contribución especial como “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios especiales derivados de la realización de obras públicas, o el establecimiento de servicios públicos. Su producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación”. Resaltando de la mencionada definición dos elementos particulares, primeramente el establecimiento de beneficios especiales como hecho generador y por otro lado el destino de los fondos que se obtengan para el financiamiento de las obras que constituyen el presupuesto de la obligación.

3.2. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS

El elemento esencial que caracteriza a las contribuciones especiales es la situación de ventaja o beneficio en la que se encuentra el contribuyente, el mencionado beneficio se encuentra vinculado con una actividad del Estado. Lo expuesto concuerda con la definición del doctrinario César García Novoa quien define a las contribuciones especiales como “una actividad o servicio que beneficia al particular obligado a pagar la contribución, pero esa actividad es, en principio, de incidencia o de interés general, por lo que se trataría de un tributo, que permite a la sociedad recuperar las ventajas o beneficios obtenidos, por los particulares de actuaciones de interés general o colectivo”¹². De tal definición podemos recalcar que se encuentra como elemento esencial al beneficio que tiene el particular por una actividad, es decir la particularidad de las contribuciones especiales se encuentra en una combinación entre una actividad de interés general y el beneficio singular de los contribuyentes. Si como consecuencia de la actividad existe un beneficio colectivo no se podría hablar de una contribución especial.

Dentro del marco jurídico vigente en el Ecuador ha sido el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización el encargado de otorgar una definición respecto del objeto de la contribución especial de mejoras, es así que el artículo 569 del mencionado cuerpo legal prevé “el objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública”. De la mencionada definición a diferencia de las vistas con anterioridad,

¹² (García Novoa, 2009, pág. 301)

toma por sorpresa que se refiera al beneficio como real o presuntivo, sin embargo, es el mismo código en artículos siguientes quien se encarga de definir qué se entiende por beneficio real o presuntivo, por lo que el artículo 573 del mismo cuerpo normativo menciona que existe beneficio cuando “una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia por ordenanza del respectivo consejo”.

Sin duda alguna el elemento característico de la contribución especial es el beneficio o ventaja, pero es necesario llegar a conocer en que consiste este beneficio. Se trata pues de una ventaja económica de cualquier forma que esta fuere, por lo tanto si se trata de un beneficio económico es susceptible de ser cuantificado monetariamente, por lo tanto y en concordancia con el Doctor Troya Jaramillo el beneficio debe ser real, verdadero, efectivo y mensurable¹³.

Por otro lado el beneficio debe ser objetivo y de forma individual, es decir, debe existir realmente. La objetividad debe ser entendida y demostrable por medios que determinen su existencia, por ejemplo, la plusvalía que otorga el tener un paso vial. Con respecto a esto el Doctor Montero señala que la objetividad del beneficio deber ser tal que se lo pueda apreciar con total independencia de la voluntad de las personas.¹⁴

Sin duda alguna la existencia de un beneficio que lleve al particular a estar obligado al pago por una contribución especial está supeditado a la existencia de una actividad administrativa, es decir, el nacimiento de la obligación tributaria está vinculado a la existencia de una actividad del Estado. La actividad administrativa que da nacimiento a la obligación tributaria puede ser de dos clases: aquélla que produce un beneficio directo en el patrimonio de los administrados y aquella que implica un gasto anormal, es decir mayor al requerido, y dicha diferencia fue dada para que el contribuyente sea beneficiado del servicio público. En concordancia con lo mencionado el jurista italiano Emmanuele señala que “como una prestación pecuniaria debida por quien, en razón de una actividad administrativa particular, recibe una ventaja. Igualmente se considera la prestación a cargo del sujeto que con su propia actividad

¹³ (Troya Jaramillo, 2014, pág. 58)

¹⁴ (Montero Traibel, 1977, pág. 209)

agrava el gasto público”¹⁵. De forma que en cualquiera que sea la forma que se de la actividad administrativa debe existir un beneficio real.

Otro elemento que caracteriza a la contribución especial es el destino que se dará al resultado de la contribución. El ingreso que se tenga por el cobro de contribución especial debe estar vinculado necesariamente con el financiamiento de la actividad administrativa. De forma que si el ingreso está destinado al financiamiento de la actividad, se entiende que el monto a cobrar debe estar correlacionado con el beneficio obtenido y con el costo que llevó realizar las respectivas obras.

Por otro lado, cabe recalcar que el beneficio que genera cierta actividad administrativa a favor de un particular, es a su vez una forma o indicio de capacidad contributiva del obligado al pago, de forma que, en palabras del jurista ecuatoriano Troya Jaramillo “es propio decir que el principio de capacidad contributiva también gobierna el mundo de las contribuciones”¹⁶.

La doctrina ha clasificado las contribuciones en base a distintos criterios sin embargo, la clasificación de mayor utilización hace referencia al beneficio y divide a las contribuciones en dos clases: las contribuciones por mejoras y las contribuciones por gasto. Siendo las primeras aquellas en las que el beneficio económico se da por medio de una obra pública a ciertos particulares, en tanto las segundas son aquellas prestaciones que paga quien, para utilizar el servicio público produce un agravamiento al gasto público.

4. LAS TASAS

4.1. CONCEPTO JURÍDICO

Ahora bien, una vez conceptualizada la ubicación de las tasas dentro de la doctrina tributaria, corresponde adentrarse en el tema principal del presente ensayo.

Al realizar el estudio de la tasa, es necesario tomar en cuenta que en este particular existen diversos ángulos a estudiar, sin embargo para el presente ensayo se dejaron de lado ciertos conceptos financieros para en su lugar dar un enfoque jurídico basado en doctrina, legislación vigente y jurisprudencia.

¹⁵ (Emmanuele, 1978, pág. 26)

¹⁶ (Troya Jaramillo, 2014, pág. 67)

En primer lugar, es necesario establecer que no existe duda respecto de la pertenencia de la tasa a la esfera del derecho tributario. Sin embargo, existen ciertas discrepancias en la doctrina respecto a este tributo, mismas que serán atendidas en el presente.

Para el correcto análisis del mismo es necesario aproximarse a una definición clara de lo que implica la tasa, para lo cual, de la misma manera que se ha realizado en los tributos anteriormente analizados, y por su aceptación dentro de la doctrina, se hará referencia a la definición jurídica dada por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) en el modelo de Código Tributario para América Latina, mismo que en su artículo 11 define a la tasa como “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio en régimen de derecho público, individualizado en el contribuyente”. La presente definición es en tanto concreta al definir a la prestación efectiva o potencial de un servicio como elemento esencial de la tasa, omitiendo ciertos elementos como la naturaleza de los servicios o la afectación de los recursos obtenidos, esto debido a la ambigüedad que suponen ambas características.

Existen diversos estudios respecto de las tasas sin embargo, existen diversas posturas en algunos de sus elementos, por lo que no se ha consolidado una doctrina sobre la presente figura, algunas de las posturas que se encuentran en análisis son respecto de si las tasas configuran una prestación o una contraprestación al servicio público; asimismo, se cuestiona sobre la incidencia del contribuyente en el nacimiento de la obligación tributaria; se interroga, sobre la tarifa o cuantía de las tasas y si lo recaudado es uno de los elementos que constituye este tributo. Las presentes interrogantes serán analizadas a medida que el presente continúe.

4.2. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS

En principio, cabe recalcar que las tasas son tributos, por cuanto constituyen prestaciones que el Estado cobra de forma unilateral, en ejercicio de su potestad tributaria, sin requerir la aceptación del contribuyente. El servicio puede ser requerido por el particular y en otros casos la tasa se requiere únicamente una causa mediata generada por el particular para el establecimiento de la tasa, por ejemplo, el cometimiento de un delito es una causa mediata generada por la voluntad del contribuyente que genera el cobro de una tasa. Aunque de forma general no se requiere la voluntad del contribuyente, únicamente que su realidad se encuentre prevista en la norma para verse obligado al pago.

El primer punto que viene al presente análisis se refiere a la coyuntura respecto de si la tasa configura una prestación o una contraprestación al servicio público. Para resolver la presente es necesario comprender que, la tasa, como todo tributo es exigida por el Estado en ejercicio de su poder de imperio, por lo que no es correcto considerarla como una contraprestación, pues si se lo haría se llegaría a considerar a la tasa como una figura legal con carácter contractual, misma que no cabe por su naturaleza tributaria, por lo cual, la tasa es una prestación unilateral y coactiva. Coincidiendo con lo mencionado por los Doctores Pérez de Ayala y González García quienes señalan que la tasa “es la prestación exigible con ocasión del servicio público”¹⁷. Por lo tanto, la tasa no es la prestación de un servicio público, sino es la prestación con ocasión a un servicio público.

De la misma forma que la doctrina acepta contundentemente la naturaleza tributaria de las tasas, es indudable que se trata de un tributo vinculado a una actividad del Estado, es decir, requiere de la existencia de una actuación por parte del Estado para poder existir, sin ello no podría establecerse una tasa.

Ahora bien, es importante distinguir respecto de que servicio público la tasa genera una prestación a favor del Estado. Doctrinariamente el servicio público puede ser divisible e indivisible, siendo los primeros aquellos en los cuales se derivan beneficios individuales o particulares que pueden ser determinados o medidos; a su vez, los segundos son aquellos prestados de forma colectiva e indiscriminada y no son susceptibles de ser medidos en base a un beneficio individual. Al respecto José Vicente Troya Jaramillo señala el criterio para diferenciar a los servicios públicos divisibles de los indivisibles “el criterio para diferenciar unos de otros está en la posibilidad real de que el usuario no pueda percibir concretamente el servicio que se brinda, y no necesariamente el que le reporte un beneficio”¹⁸. Evidentemente para que surja la tasa se debe tratar de la existencia de un servicio público divisible, de forma que pueda ser determinado el servicio de forma individual.

Por otro lado, los servicios públicos pueden ser gratuitos o remunerados, no cabe duda que para el establecimiento de una tasa se requiere un servicio público divisible no gratuito. En

¹⁷ (Pérez de Ayala, 1976, pág. 216)

¹⁸ (Troya Jaramillo, 2014, pág. 31)

caso de que se hablara de un servicio brindado por el Estado de forma privada, sería un ingreso remunerado con el sistema de precio, no se podría aplicar la figura tributaria de la tasa.

Como se expresó en líneas anteriores, el servicio público divisible puede o no ser requerido por el contribuyente. De tal forma, que se puede hablar de tasas voluntarias, cuando el servicio fue solicitado por el contribuyente, y tasas obligatorias, cuando el servicio no fue requerido por el particular. Bajo esta clasificación, no se puede entender al requerimiento o no del particular como elemento esencial de las tasas, dado que puede existir o no el requerimiento para que se establezca una tasa. Coincidiendo con lo mencionado, el Doctor Montero señala “La obligación de pagar la tasa es una obligación ex lege que supone que aquellas personas que están dentro del presupuesto de hecho, hayan o no solicitado el servicio deban pagarla”¹⁹.

Otro elemento que requiere un preciso análisis hace referencia a la prestación del servicio, dado que existen posturas doctrinarias que por un lado, señalan que el servicio debe ser efectivamente producido o entregado al particular, por otro lado, otra teoría del tema sostiene que el servicio puede ser potencialmente brindado. Sin embargo, a mi forma de entender y de acuerdo a muchos criterios, el servicio debe ser efectivamente producido, no basta una potencial entrega del mismo. No se puede concebir el cobro de una tasa por un servicio no efectivizado por parte de la administración o que a su vez pueda potencialmente entregado, en este caso, se estaría generando una prestación en ocasión de un servicio público inexistente. En concordancia con el presente análisis el jurista Valdés Costa señala que “si el presupuesto de hecho de la obligación de pagar la tasa es el funcionamiento de un servicio público respecto del contribuyente, es innegable que si el servicio no funciona, no se produce el hecho generador de la obligación, o sea, que esta no llega a nacer (...). En este sentido la jurisprudencia es categórica”²⁰. De acuerdo a lo expuesto, no coincide la definición otorgada por el modelo de Código Tributario para América Latina al contemplar que la prestación del servicio puede ser potencial.

Una vez realizado el análisis respecto de la naturaleza y de los elementos esenciales de las tasas, es oportuno recoger de forma sistemática los elementos propios y característicos de la tasa, para lo cual, he tomado en consideración la aportación del Doctor José Oswaldo Casas, quien identifica como elementos de la tasa a los siguientes: “a) son de naturaleza tributaria; b) se

¹⁹ (Montero Traibel, 1977, pág. 193)

²⁰ (Valdés Costa, 1980, pág. 321)

derivan del poder de autoridad del Estado; c) es indispensable una relación directa entre la exigencia de la tasa y un servicio efectivamente realizado por el Estado; d) identificación de límites al monto de la tasa, razonable equivalencia entre el costo del servicio y monto de la tasa; e) el servicio público debe ser divisible.”²¹. Adicionalmente cabe añadir a los elementos antes mencionados, la necesidad de una ley o instrumento equivalente para la creación de una tasa, lo dicho concuerda con lo mencionado en el artículo 301 de la vigente Constitución de la República del Ecuador mismo que versa: “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 a la ley”.

Respecto del destino de la recaudación por concepto de tasas es un hecho posterior a la obligación tributaria, dado que la obligación tributaria nace al momento de generarse el hecho generador, y concluye al momento del pago, por lo tanto el destino que tengan estos ingresos es un tema financiero más que jurídico, que, por la naturaleza del presente no cabe el análisis.

4.3. LA TASA EN RELACIÓN A LA UTILIZACIÓN DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO

En base a la teoría de los bienes, se conoce que los bienes del Estado se clasifican principalmente en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los primeros a su vez se clasifican en bienes de uso común, los cuales pueden ser aprovechados por toda la colectividad, y por lo mismo no ocasiona el exigir un pago por su utilización; por otro lado se encuentran los bienes destinados al servicio público, por los cuales si cabe el exigir un pago por su utilización. A su vez los bienes de dominio privado son de libre negociación por parte del Estado, tanto así que no solo cabe el derecho de exigir un pago por su uso sino se permite también la posibilidad de ser gravados o enajenados libremente. Los bienes de dominio público destinados al servicio público son por su naturaleza de carácter inembargable, inalienable y considerados fuera del comercio, sin embargo, cabe la posibilidad de que se permita su uso o aprovechamiento, constituyendo así una forma de brindar un servicio público. Lo que cabe

²¹ (Oswaldo Casás, 2007, págs. 96-97)

analizar a continuación es si realmente los ingresos cobrados por la utilización de los bienes de dominio público constituyen realmente tasas. Existen diversas posiciones respecto a este cuestionamiento, por lo que será necesario abarcar distintas posiciones para llegar a una respuesta concreta.

Por una parte, existen quienes afirman que los ingresos provenientes de la utilización de los bienes del dominio público no constituyen tasas. Dentro de algunos juristas que sostienen esta tesis se encuentra el Doctor Flores Zavala²², quien afirma que existen diferencias radicales entre prestar un servicio público y permitir el uso de un bien del dominio público. En concreto el autor afirma que el uso de los bienes de dominio público son de igual naturaleza que el uso de los bienes de dominio privado, por lo cual, los ingresos que provengan de ello son simplemente precios debidos por el uso, sin embargo, no pueden constituirse como un ingreso de carácter tributario, menos ingreso por el cobro de una tasa. Dentro de la misma línea el Doctor Arrijoja²³ sostiene que los ingresos provenientes de la explotación de los recursos patrimoniales de una nación no pueden ser considerados de naturaleza tributaria.

Por otro lado, existen quienes afirman que los ingresos provenientes de la utilización de los bienes del dominio público constituyen tasas y son eminentemente de naturaleza tributaria, posición a la cual me adhiero plenamente. Como se vio en líneas anteriores, el aprovechamiento o uso de bienes del dominio público constituyen en sí, una forma usada por la administración, para brindar un servicio público, por lo tanto, los ingresos que provengan de ellos deben ser considerados como tasas. Esto fundamentado en dos puntos, el primero hace referencia a la relación directa de una actividad del Estado con el particular, al permitir el uso de bienes de dominio público, y por otro, la relación entre los dos sujetos proviene de la prestación de un servicio público, por lo que el ingreso proviene en ocasión a un servicio público que efectivamente debe ser prestado, o en este caso, debe darse efectivamente el uso o aprovechamiento de uno o varios bienes de dominio público.

Coincidiendo con esta doctrina, la legislación ecuatoriana reconoce como tasas a los ingresos obtenidos por el uso o utilización de bienes de dominio público, es así, que existen tasas que se cobran por la utilización de instalaciones portuarias y aeroportuarias, depósitos públicos y

²² (Flores Zavala, 1995, pág. 137)

²³ (Arrijoja Vizcaino, 1985, pág. 253)

demás que se adecuan a lo expuesto. No es únicamente la legislación ecuatoriana la que se ha adecuado a esta línea de pensamiento, por ejemplo el Código Tributario Mexicano, al momento de definir a la tasa incluye como hecho generador el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, de igual manera, la Ley Española referente a las Tasas y Precios Públicos, en su artículo 6 manifiesta: “tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicio o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado”, de forma que, concibe al aprovechamiento de los bienes de dominio público como hecho generador de las tasas. Cabe recalcar que el uso o aprovechamiento hace referencia a los bienes destinados al servicio público, ya que, si se habla de uso o aprovechamiento de bienes del Estado de dominio privado, la retribución que entrega el obligado es un precio, mismo que es fijado unilateralmente por el Estado.

4.4. DIFERENCIAS ENTRE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS

Es oportuno otorgar un espacio a determinar las diferencias entre tasas y precios, debido a la aproximación de conceptos que existen entre estas dos figuras. En principio, tanto las tasas como los precios públicos son considerados por la doctrina como técnicas jurídicas diferentes, que posee el legislador para financiar un servicio público²⁴. Más allá de ello tanto las tasas como los precios llevan consigo una obligación de cumplir. Al ser estas dos figuras formas de financiar un servicio público que llevan a una obligación es necesario establecer sus distintas diferencias.

En primer lugar y sin ser esta la diferencia radical entre las dos figuras, hace referencia al sujeto encargado de brindar el servicio. Es evidente y no cabe duda que un particular al ofrecer un servicio debe recibir una remuneración a cambio de ello, pero la mencionada retribución que exige el particular no puede ser de ninguna manera una tasa, por lo que corresponde recibir es un precio. A su vez el Estado puede recaudar, al ofrecer un servicio, tanto precios como tasas, según el caso que se trate. De esta manera, un servicio ofrecido directamente por el Estado da lugar al cobro de tasas, en cambio, si el servicio se otorga por medio de una concesión, entonces

²⁴ (Ferreiro Lapatza, 1999, pág. 511)

el pago se realiza en forma de precio. De esta forma y de acuerdo al Doctor Troya “vale insistir en que la tasa es una prestación, no una contraprestación como ocurre con los precios”²⁵.

Según la teoría de las obligaciones, las mismas pueden nacer ya sea de la voluntad de las partes o ya sea de la voluntad de la ley, a esto se lo conoce como obligaciones voluntarias y obligaciones legales. La tasa, como los demás tributos, es una prestación que se origina por medio de una ley, es decir, es una prestación exigible unilateral y coactivamente en virtud de una ley, a su vez, el precio es una contraprestación que se origina de un acuerdo entre las partes, como por ejemplo en un contrato. En palabras del Doctor Lapatza “la tasa y el precio son dos esquemas de conducta social, que el derecho ha elaborado según los esquemas contrapuestos de la obligación, ex contractu (el precio) ex lege (la tasa) y que ha puesto a disposición del legislador como modos de financiación del gasto público”²⁶. Sin embargo esta diferencia no es sustancial ya que existen en algunos países precios oficiales que son fijados por ley, con la finalidad de proteger a los consumidores de cualquier exceso en la postulación de los precios en productos de primera necesidad. Asimismo, una ley no origina un precio oficial, únicamente es el instrumento necesario para regularlo mas no para crearlo.

Conceptualmente se los puede diferenciar bajo las siguientes definiciones, tasa es un ingreso que surge en ocasión de la prestación referida a un servicio público divisible y no gratuito mientras que el precio se lo concibe como una contraprestación por servicios o bienes ofrecidos dentro de la actividad privada del estado o ya se por personas particulares.

Este tema ha sido tratado y discutido en varias conferencias internacionales de Derecho Tributario llegando a conclusiones muy acertadas, es así que en la XV Jornada Latinoamericanas de Derecho Tributario, celebrada en Caracas en el año 1991, resolución que adjunto en anexo (I), se trató el tema, llegando a conclusiones muy utilitarias para entender diferencias entre tasas y precios, por ejemplo “El elemento de distinción fundamental del precio con la tasa – así como con las otras especies tributarias – es la fuente jurídica de la obligación, que en el caso del precio es el acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular y en el caso de los tributos la voluntad unilateral y coactiva de la ley. (...) que la tasa no exceda de una razonable equivalencia entre su

²⁵ (Troya Jaramillo, 2014, pág. 38)

²⁶ (Ferreiro Lapatza, 1999, pág. 508)

producto y el costo global del servicio vinculado”²⁷. Asimismo y coincidiendo con la resolución antes mencionada la diferencia principal y esencial radica en determinar cuál es la fuente jurídica de la obligación.

Otro elemento que sirve para diferenciar de forma categórica a las tasas de los precios es el destino final de los ingresos. En concreto, si los ingresos tienen como destino final el Estado propiamente dicho, estamos frente a tasas, a su vez, si el destino final de los ingreso tienen a un privado, estamos frente a un precio.

En base a las diferencias entre tasas y precios, se puede plasmar un concepto jurídico de precios públicos, para lo cual, es oportuno acopiar la definición dada por el jurista Lapatza quien define al precio público como: “las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por: a) la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público; b) las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorios a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales; c) la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público cuando concurren algunas de las circunstancias siguientes: que los servicios o las actividades no sea de solicitud obligatoria de los administrados; que los servicios sean susceptibles de ser prestados por el sector privado”²⁸.

4.5. DIFERENCIAS ENTRE TASAS E IMPUESTOS

Aceptando la naturaleza tributaria de la tasa y el impuesto, es necesario determinar la diferencia entre estos dos tributos. En primer lugar, es innegable reconocer que la tasa se configura en virtud de una actividad del Estado, de acuerdo a Valdés Costa, la tasa es un tributo cuya obligación está vinculada jurídicamente a una actividad del Estado, relacionada directamente con el contribuyente.²⁹ Mientras que los impuestos son prestaciones no

²⁷ (Tributario, 1991)

²⁸ (Ferreiro Lapatza, 1999, pág. 513)

²⁹ (Valdés Costa, 1980, pág. 297)

condicionadas por una actividad administrativa. Por lo tanto los impuestos se encuentran bajo la sujeción del Poder de Imperio para su existencia.

Es decir, la tasa requiere de la existencia de un servicio público dirigido al contribuyente, mientras que en el impuesto no existe dicha prestación ni menos la existencia de un servicio público para el establecimiento del mismo, simplemente el contribuyente está obligado al pago en virtud de su capacidad contributiva.

De forma que se puede entender a las tasa como tributos vinculados y a los impuestos tributos no vinculados. Evidentemente existen más diferencias entre estos dos tributos, pero dentro de la esfera de lo jurídico la diferencia radica en este punto.

4.6.DIFERENCIAS ENTRE TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Respecto a las diferencias entre tasas y contribuciones especiales, existen diversos criterios para diferenciarlos. En principio, se entiende que en la contribución especial el beneficio que obtiene el particular es resultado de la actividad administrativa no encaminada a ella, es decir, que el beneficio resulta involuntario, mismo que se efectúa sin intención directa de la administración; a su vez, en la tasa, se da un servicio público generado por la administración de modo directo al contribuyente. De modo tal, que la diferencia radica en la intención de la actividad administrativa.

Por otro lado, Troya Jaramillo, señala que no cabe la posibilidad de diferenciar a las tasas de las contribuciones especiales por la forma de realizar el pago, es decir, no es diferencia esencial que las tasas se paguen periódicamente las veces que sea necesario y que a su vez la contribución se la haga una sola vez, o el total en cuotas, dado que no es un criterio jurídico objetivo, el diferenciar dos figuras tributarias por la forma en que el contribuyente realiza el pago. Asimismo, el mencionado autor señala que las tasas se diferencian de las contribuciones en cuanto la obligación en estas últimas, se funda en la ejecución de las obras, mientras que en las tasas la obligación nace de la utilización efectiva de servicios públicos.

Para Valdés Costa, “la tasa es una prestación por el servicio, pero su pago no siempre redunda por un beneficio para el contribuyente”³⁰, es decir, no se puede considerar al beneficio como un elemento diferenciador entre estas dos figuras tributarias, por cuanto en las tasas puede o no existir el beneficio, mientras que en la contribución especial la ventaja o beneficio es el elemento esencial.

4.7. LAS TASAS DENTRO DEL MARCO JURÍDICO ECUATORIANO

En principio, es importante recalcar que dentro de la legislación ecuatoriana, no se encuentra una definición acerca de las tasas, ni de tributo. Por lo cual, nuestros legisladores han otorgado esta tarea a la doctrina. De esta forma, el marco jurídico ecuatoriano está enfocado a determinar cuáles serán los órganos responsables de hacer efectiva la creación, finalidad y utilidad de las tasas. Es así, que no es, únicamente, la legislación actual la que ha utilizado este método ya que históricamente no ha existido en el Ecuador, norma legal que defina el concepto de tasa. Sin embargo, a lo largo de la historia constitucional del Ecuador, se ha reconocido la naturaleza tributaria de las tasas.

El primer aspecto a tratarse, hace referencia a la facultad que otorga la Constitución a las instituciones de derecho público para financiarse del beneficio económico que genera las tasas. Es así, que el artículo 287 de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, versa lo siguiente: “Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley”. De la mencionada norma jurídica, se pueden extraer dos conclusiones: la primera hace referencia a que las tasas son consideradas por la Carta Magna como una fuente de financiamiento del Estado, tal como se analizó en líneas anteriores. Por otro lado, hace referencia a las instituciones que tienen la capacidad de financiarse con estas figuras tributarias, cerrando el aspecto a instituciones de derecho público, por lo que no cabe la existencia de tasas exigidas por un privado.

Otro aspecto de suma importancia, y que a su vez la misma Constitución como norma suprema lo recoge en su artículo 301, hace referencia al establecimiento, modificación o extinción de tributos, señalando categóricamente la necesidad de una ley o un acto normativo,

³⁰ (Valdés Costa, 1980, p. 360)

como presupuestos necesarios para el establecimiento de un tributo. En el caso de las tasas, específicamente, otorga la facultad de creación, modificación o extinción a un órgano competente y por medio de un acto normativo, mismo procedimiento que deberá ser regulado de acuerdo a la ley. En concreto, el artículo constitucional antes mencionado, versa lo siguiente: “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”.

Ahora bien, es importante determinar cuáles son estos órganos competentes encargados del establecimiento, modificación o extinción de las tasas. En principio, esta facultad esta otorgada a los gobiernos autónomos descentralizados en virtud de lo mandado en el Código Organizo de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En el mencionado Código, se otorga el derecho a ejercer la función de legislación normativa y fiscalización a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por lo cual, corresponde a estos órganos la producción de normas vinculadas a la creación de tasas respecto de sus jurisdicciones. Es así, que el artículo 28 del COOTAD, menciona cuales son estos Gobiernos Autónomos Descentralizados: a) Las Regiones; b) Las Provincias; c) Los Cantones o Distritos Metropolitanos y; d) Las Parroquias Rurales. A dichos Gobiernos Autónomos Descentralizados, el mismo Código, en su artículo 29, les otorga el ejercicio de ciertas funciones: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración y; c) Participación Ciudadana y Control Social.

Es así, que cada Gobierno Autónomo Descentralizado tiene la facultad de legislar la normativa referente a tasas respecto de los servicios que preste y obras que ejecute dentro de su jurisdicción. De esta forma, las regiones mediante el Consejo Regional, las Provincias mediante el Consejo Provincial, los Gobiernos Municipales por medio de ordenanzas, les corresponde crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales. Por ejemplo, el artículo 189 del COOTAD, faculta a los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos, a crear, modificar, exonerar o suprimir a las tasas mediante ordenanza: “Facultad tributaria.- Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos podrán crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o

específicas, por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos, y en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías”.

Respecto del costo o monto de las tasas, es decir, el valor a pagar por parte del contribuyente, no se encuentra una fórmula establecida, únicamente, el artículo 566 del COOTAD, menciona que “las Municipalidades y Distritos Metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código”, de forma que se limita a relacionar al costo con el servicio público entregado. No obstante, la Ley de Régimen Municipal, misma que se encuentra derogada, contemplaba que se podrán aplicar tasas sobre servicios públicos municipales siempre que el monto de ellas guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Respecto de esto, Troya Jaramillo, señala que “se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio”³¹.

Por otro lado, el Estado también tiene la facultad de crear, extinguir o modificar tasas, dado que el hecho de otorgar esta facultad a los Consejos Provinciales y Municipalidades no le excluye ni deja sin la posibilidad de que el Estado Central sea fuente de creación de tasas. En palabras del doctor Troya, esto es, únicamente, una delegación de carácter constitucional. De esta forma, se requiere de una ley para facultar a un Gobierno Autónomo Descentralizado, la facultad tributaria de crear, modificar o extinguir tasas.

4.8. ANÁLISIS DE LA TASA POR SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

En el año 2002, la Alcaldía Metropolitana de Quito, por medio de Ordenanza Metropolitana No. 0079, creó la Tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana. El presente análisis tiene como finalidad determinar si los legisladores, al momento de establecer una tasa, toman en consideración los elementos fundamentales de esta figura jurídica tributaria.

La tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana tiene como finalidad cubrir los servicios de seguridad ciudadana, en beneficio de los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en

³¹ (Troya Jaramillo, 2014, p. 50)

territorio del Distrito Metropolitano de Quito. La misma ordenanza ordena la creación del Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana, misma institución será la destinataria de los valores recaudados por concepto de la Tasa por los Servicios de Seguridad Ciudadana. Actualmente es la Empresa Publica Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (EMSEGURIDAD-Q), la que se encarga de administrar dicho fondo. La tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana es recaudada anualmente por el Distrito Metropolitano de Quito conjuntamente con el impuesto predial urbano.

El valor del pago en concepto de la mencionada tasa, varía según el grado económico en el que se encuentre el sector donde se ubica el inmueble; la tasa se paga a partir del año 2003 y se ajusta de acuerdo al índice de precios al consumidor (IPCU). EMSEGURIDAD-Q asegura que los recursos generados por la Tasa de Seguridad Ciudadana han sido destinados a crear un sistema sostenible, altamente integro para disminuir la inseguridad.

En principio, para el presente análisis, cabe recalcar que la forma de establecerse la tasa es la adecuada, por medio de ordenanza. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en ejercicio de sus derechos y en uso de su autonomía, tiene la facultad legislativa de crear ordenanzas que establezcan, modifiquen o extingan tasas. Por lo tanto, el Municipio de Quito aprobó la ordenanza No. 0079 (anexo II), creando así la Tasa de Seguridad Ciudadana, misma que entró en vigencia el 31 de diciembre del 2002, una vez efectuada su publicación en el Registro Oficial No. 735. Es así, que la forma de establecerse es la correcta y va de acuerdo a lo analizado en líneas anteriores.

De acuerdo a lo analizado, es requisito de las tasas la prestación por parte de la administración de un servicio público, mismo que debe ser efectivamente producido o entregado al particular, es decir, el presupuesto del hecho de la obligación de pagar la tasa es el funcionamiento de un servicio público, caso contrario no se produce el hecho generador de la obligación, por lo tanto la tasa no llega a nacer. En este caso en específico, los legisladores al momento de establecer la tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana han olvidado establecer de forma categórica cual es el hecho generador de la obligación, es decir, cuál es el servicio público en específico que se brinda para generar la tasa. De forma tal, que el contribuyente, no puede apreciar cual es el servicio público directo del cual es beneficiario o por el cual se produce una prestación. Por lo tanto, la tasa es la prestación que se realiza en ocasión a un servicio público,

pero ante la inexistencia de un servicio público concreto, la tasa de seguridad ciudadana no puede establecerse como tal.

Como se ha visto en líneas anteriores, la tasa se diferencia de los impuestos en cuanto, los primeros, requieren la existencia de un servicio, es decir, hay prestaciones por las dos partes, y el servicio al que se refiere debe ser dirigido a un particular, por lo tanto no puede ser un servicio concebido de forma general o colectiva, debe, necesariamente, existir un servicio dirigido a un contribuyente en especial; a su vez en los impuestos, simplemente el ciudadano está obligado al pago en virtud de una capacidad contributiva, y la misma es de carácter general. La tasa de Seguridad Ciudadana, se sirve de la seguridad como un servicio público, del cual corresponde el pago de una tasa, sin embargo, bajo ningún concepto ni norma alguna, se puede concebir a la seguridad como tal, como un servicio público, puesto que éste requiere de una prestación efectiva y particularizada, que en este caso no se da. A modo de ejemplo, el agua potable, es un servicio público, del cual se genera una prestación efectiva y particularizada, de la cual cabe el cobro de una tasa.

Por otro lado, para que la vigente tasa por Servicio de Seguridad Ciudadana se concrete jurídicamente como tasa, es necesario que se pueda medir de alguna forma el uso de la seguridad, o de los servicios de seguridad, sin embargo, la ordenanza que crea el mencionado tributo, grava el uso de los Servicios de Seguridad Ciudadana respecto del valor del predio, denotando así, que el valor se cobra respecto de una manifestación de capacidad contributiva (valor del predio), mas no es una prestación en ocasión a un servicio público efectivamente brindado, por lo tanto no cabe la posibilidad de que se hable de una tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana, sino más bien de un impuesto por concepto de Seguridad Ciudadana, tal y como se cobra anualmente por los predios urbanos.

Una vez realizado el análisis de fondo, donde se llega a la conclusión que por la inexistencia de los elementos esenciales constitutivos de la tasa, la vigente tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana creada mediante ordenanza Municipal No. 0079, no puede constituir un ingreso por concepto de tasa, sino un impuesto. Adicionalmente, la forma en que se estableció, es decir por Ordenanza Municipal, tampoco cabe y es llamado a ser otro error de los legisladores. El impuesto tiene su reserva legal constitucional, es decir, debe ser creada únicamente por una ley. Al ser creado por una ordenanza se está violentando una norma constitucional.

En base a los errores conceptuales de los legisladores, cabe plantearse la posibilidad de plantear una demanda por acción de inconstitucionalidad, contemplada en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto la mencionada no constituye una tasa, lo cual acarrea la violación directa a los siguientes artículos constitucionales: “Art. 53.- Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación; Art. 301.- 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; Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. Además se puede plantear el enriquecimiento ilícito por parte del Municipio de Quito, por cuanto existen ingresos económicos provenientes de un acto inconstitucional”.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los tributos, son una de las principales fuentes de recursos presupuestarios para el Estado, y están destinados a cubrir las cargas públicas y a financiar el gasto público. Los tributos se clasifican principalmente en impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Las contribuciones especiales deben ser utilizadas cada vez más como un elemento clave para las finanzas del país, como derecho a utilizar para generar obra pública, derecho por demás justo porque extrae recursos de quien tiene una capacidad económica muy objetiva y presente en razón del beneficio recibido.

La tasa requiere necesariamente la efectiva entrega o producción de un servicio público divisible y no gratuito. De forma que el servicio no puede ser potencialmente entregado, ni si

quiera existiendo un sistema apto para entregarlo es suficiente para configurar una tasa, es requerido la entrega efectiva del servicio público a favor del contribuyente.

Los ingresos provenientes de la utilización de los bienes de dominio público son de naturaleza tributaria y se configuran como tasas, por cuanto, se verifica una relación directa con una actividad del Estado con el obligado, es decir, el Estado es el encargado de permitir o no el uso de los bienes de dominio público, por lo tanto la relación que se da a futuro proviene inicialmente de una actividad unilateral de la administración, adicionalmente, el otorgar la utilización de los bienes de dominio público a un particular constituye una forma de brindar un servicio público, por lo cual, los ingresos obtenidos por la utilización de bienes del dominio público son de naturaleza tributaria y constituyen en específico tasas.

El elemento esencial para distinguir el precio de la tasa, es la fuente jurídica de la obligación, en el caso de la tasa, como en todos los tributos, es la voluntad unilateral y coactiva que por medio de una ley origina a las tasas, a su vez, el concierto de voluntades entre las partes es la fuente jurídica de los precios.

Existen diversos criterios para diferenciar a las tasas de las contribuciones especiales, sin embargo el elemento fundamental hace referencia a que la contribución especial se genera como resultado de una actividad administrativa no encaminada a generar esta ventaja; a su vez, la tasa se genera por la prestación efectiva de un servicio público creado de modo directo para servir al contribuyente.

Dentro del marco jurídico legal vigente, no existe una definición jurídica de tasa, sin embargo, es importante recurrir a la normativa con el fin de determinar cuáles son los órganos responsables para ser efectiva su creación, finalidad y utilidad.

La tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana carece de los elementos esenciales de la tasa, por lo cual no puede constituir un ingreso por concepto de tasa, sino por sus características constituye un impuesto.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrijoa Vizcaino, A. (1985). *Derecho Fiscal*. D.F.: Editorial Themis.
- Ataliba, G. (1977). *Hipotesis de Incidencia Tributaria*. Montevideo: Fundacion Cultura Universitaria.
- Berliri, A. (1964). *Principios de Derecho Tributario I*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero .
- De la Gaza, S. F. (1985). *Derecho Financiero mexicano*. D.F: Editorial Porrúa.
- Emmanuele, E. (1978). *Elementi di Diritto Tributario*. Milano: Giuffré Editore.
- Ferreiro Lapatz, J. J. (1999). *Los límites del Tributo: tasas y precios*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Flores Zavala, E. (1995). *Los Derecho o taxas*. D.F: Editorial Porrúa.
- García Novoa, C. (2009). *El concepto de tributo*. Lima: Tax Editor S.A.
- Jaramillo Vega, J. E. (1985). *Derecho Financiero y Legislacion Tributaria en el Ecuador* . Quito: Corporacion de Estudios y Publicaciones.
- Jiménez González, A. (1985). *Lecciones de Derecho Tributario*. D.F: Ediciones Contables y Administrativas.
- Martul-Ortega, Y. (2001). *I fini extrafiscal dell'imposta*. Milan: Giuffre Editores.
- Micheli, G. A. (1975). *Curso de Derecho Tributario*. Madrid : Editorial de Derecho Financiero.
- Montero Traibel, J. (1977). *Derecho Tributario Moderno*. Montevideo : Fundación Cultura Universitaria.
- Oswaldo Casás, J. (2007). *Coparticipación y Tributos Municipales: las tasas apócrifas y la prohibición de analogía*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Pérez de Ayala, J. L. (1976). *Curso de Derecho Tributario*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero.
- Tributario, I. L. (1991). XV JORNADAS LATINOAMERICANAS DE DERECHO TRIBUTARIO., (pág. 1). Caracas.
- Troya Jaramillo, J. V. (2014). *Manual de Derecho Tributario*. Quito: Cooperacion Estudios y Publicaciones.
- Valdés Costa, R. (1980). *Curso de Derecho Tributario*. Montevideo.
- Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial 303 de 19-oct-2010.

ANEXOS

ANEXO I

RESOLUCIÓN

TEMA 1: TASAS Y PRECIOS – 1991

País de origen: Venezuela

Jornada: XV JORNADAS LATINOAMERICANAS DE DERECHO TRIBUTARIO,
CARACAS – VENEZUELA – 1991

Contenido:

Visto:

Los trabajos presentados por los relatores nacionales: doctor Enrique Bulit Goñi (Argentina), doctor Aurelio Pitanga Seixas Filho (Brasil), doctor Alvaro Arango Mejía (Colombia), doctor José Vicente Troya Jaramillo (Ecuador), doctor Eusebio González y doctor José Juan Ferreiro Lapatza (España), doctor Alfredo Vidal Henderson, doctor Enrique Vidal Henderson y doctor Miguel Mur Valdivia (Perú), doctor James A. Whitelaw (Uruguay), doctor Federico Araujo Medina y doctor Rodolfo Plaz Abreu (Venezuela).

El informe del señor Relator General, Doctor José Luis Shaw.

Las comunicaciones técnicas y las opiniones vertidas sobre el tema en la Sesión Plenaria inicial.

Las XV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario

Concluyen:

1. La correcta delimitación de los caracteres definitorios de la tasa y del precio desde el punto de vista jurídico tiene gran trascendencia, a fin de distinguir lo más claramente posible estos ingresos entre sí, así como también de otros ingresos como el impuesto y la contribución especial.

En algunos países es de fundamental importancia distinguir la tasa del impuesto por razones vinculadas con la forma distinta en que las respectivas Constituciones o leyes organizan la potestad tributaria de diferentes niveles o esferas de gobierno en materia de tasas y en materia de impuestos.

En todos los países es preciso distinguir la tasa del precio, así como estos ingresos del impuesto y de la contribución especial, dado el diferente régimen jurídico a que cada uno de ellos está sujeto.

Particular importancia adquiere la distinción entre el precio y los ingresos tributarios por la circunstancia de que estos últimos están sujetos al principio de legalidad o de reserva de ley en materia tributaria, en tanto el primero puede – en principio – ser fijado por la Administración. Esta distinción también es de suma importancia porque no resulta jurídicamente admisible que se otorguen a la Administración, en el caso del precio, las facultades especiales que el derecho positivo le pueda conceder en el caso de los créditos de naturaleza tributaria. Todo intento de confundir tasa y precio con regímenes legales híbridos o atípicos debe ser entendido como un mecanismo para eludir las garantías individuales del contribuyente.

2. El elemento de distinción fundamental del precio con la tasa – así como con las otras especies tributarias – es la fuente jurídica de la obligación, que en el caso del precio es el acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular y en el caso de los tributos la voluntad unilateral y coactiva de la ley.

En los casos en que este elemento de distinción se desdibuja en la práctica porque los servicios de naturaleza supuestamente contractual se encuentran monopolizados de derecho o de hecho por el Estado, y además, su demanda resulta ineludible, es aconsejable que el ordenamiento jurídico extienda a los mismos el principio de reserva de ley para la fijación de todos los elementos de la obligación.

Cuando, además, la utilización del servicio monopolizado está impuesta obligatoriamente por la ley, corresponde concluir que la fuente jurídica de la obligación no es el acuerdo de voluntades – del cual existe una mera apariencia formal- sino la voluntad unilateral y coactiva del Estado, razón por la cual estamos en presencia de un verdadero tributo que debe cumplir con todos los requisitos constitucionales correspondientes.

3. La tasa como especie del género tributo se encuentra sometida al principio de legalidad, debiendo contener la ley de su creación una descripción clara y precisa de la actividad que genera la obligación de pago, con indicación del sujeto pasivo y los elementos cuantificantes del tributo.

4. La percepción de una ventaja o beneficio por parte del contribuyente no constituye un elemento esencial caracterizante de la tasa.

Por el contrario, la consideración de la ventaja o beneficio que reporta la prestación del Estado es un elemento esencial del precio, dada su naturaleza contraprestativa.

5. La demanda o solicitud del contribuyente para que la actividad estatal se ponga en funcionamiento a su respecto, tampoco constituye un elemento esencial caracterizante de la tasa.

Por el contrario, en el caso del precio siempre se requiere que el obligado a su pago demande o solicite el funcionamiento del servicio estatal para que se concrete una prestación específica a su respecto.

6. Tanto en el caso de la tasa como del precio es de la esencia del correspondiente ingreso que la actividad estatal sea divisible en unidades de uso o consumo a fin de que pueda concretarse una prestación específica respecto del obligado al pago.

7. Es de la esencia de la tasa que el servicio estatal que constituye su presupuesto de hecho sea prestado efectivamente por la Administración al contribuyente, aún cuando éste se resista a recibirlo.

La prestación efectiva del servicio al contribuyente es uno de los elementos caracterizadores más importantes para distinguir la tasa de las otras especies tributarias, particularmente del impuesto.

La carga de la prueba de la efectiva prestación del servicio, en caso de conflicto, debe corresponder a la Administración.

La prestación efectiva del servicio estatal es también condición esencial de la existencia del precio.

8. Para establecer la diferencia entre tasa y precio debe recurrirse primordialmente a la caracterización de aquellas actividades divisibles y vinculantes del Estado, que éste no puede dejar de ejercer tales como las jurídico–administrativas, del poder de policía o del poder constitucional de impartir justicia. Estas actividades o servicios derivados del concepto de soberanía e inherentes a la existencia misma del Estado, hacen que su retribución tenga naturaleza tributaria.

Todas las otras sumas que se exigen por los servicios que no tienen las características apuntadas pueden ser tratadas por la ley como precios.

9. Para que se configure una tasa es indispensable que el servicio sea prestado por el Estado en su condición de tal; en cualquier otro caso se configura el precio.

10. La ley no debe asignar el producto de las tasas a un destino ajeno a la financiación de la actividad estatal que constituye el presupuesto de hecho o hipótesis de incidencia de la obligación.

Si de las circunstancias relativas a la creación del tributo surge que la verdadera finalidad de su creación es solventar gastos ajenos al servicio vinculado a la tasa, la realidad debe primar sobre la figura de la tasa y concluirse que está ante otra especie tributaria cuya creación debe cumplir con los requisitos constitucionales pertinentes, en especial en cuanto a la potestad para establecerla.

11. Es de esencia de la tasa que no exceda de una “razonable equivalencia” entre su producto y el costo global del servicio estatal vinculado.

La carga de la prueba de la “razonable equivalencia” debe corresponder, en caso de conflicto, a la Administración.

12. Es de la esencia de la tasa que su base de cálculo se fije en función de la medición o cuantificación de alguno o algunos de los elementos que integran el hecho generador de la misma, pues de lo contrario la exigencia de la tasa como tal carecería de legitimidad, en especial en cuanto a la potestad para establecerla.

Resultado de la votación:

La conclusión 1 fue aprobada por 38 votos a favor (Bulit, Casás, Villegas, Bocchiardo, Schindel, Akselrad, Ataliba, Campos, De Paula, Arango, Leyva, Florez, Israel Hernández, E. González, Ferreiro, Lampreave, Falcón, Reyes, García, Jiménez, López, Ramírez, E. Vidal, A. Vidal, Mur, L. Hernández, Luque, Chang, Alexandre, Shaw, Whitelaw, Valdés, Mazz (con reservas), D´Alessandro, Peirano, Araujo, Plaz, Octavio) y 1 voto en contra (Marcano).

Los párrafos 1 y 2 de la conclusión 2, la conclusión, 3, la conclusión 4, la conclusión 5, la conclusión 6 y la conclusión 7 fueron aprobados unánimemente por 41 votos (Bulit, Casás, Villegas, Bocchiardo, Schindel, Akselrad, Ataliba, Campos, De Paula, Arango, Leyva, Florez, Israel Hernández, E. González, Ferreiro, Lampreave, Falcón, Flores Zavala, Reyes, García, Jiménez, López, Ramírez, E. Vidal, A. Vidal, Mur, L. Hernández, Luque, León, Chang, Alexandre, Shaw, Whitelaw, Valdés, Mazz, D´Alessandro, Peirano, Araujo, Plaz, Octavio, Marcano). El Dr. Valdés, con relación al párrafo 2 de la conclusión 2 hace reserva respecto a la mención “todos los elementos de la obligación”.

El párrafo 3 de la conclusión 2 fue aprobado por 34 votos a favor (Bulit, Casás, Villegas, Bocchiardo, Schindel, Campos, De Paula, Arango, Leyva, Florez, Israel Hernández, E. González, Ferreiro, Lampreave, Falcón, Flores Zavala, Reyes, García, López, Ramírez, E. Vidal, A. Vidal, Mur, L. Hernández, Luque, León, Chang, Alexandre, Shaw, Mazz, Araujo, Plaz, Octavio, Marcano) y 7 votos en contra (Akselrad, Jiménez, Alexandre, Whitelaw, Valdés, D´Alessandro, Peirano).

La conclusión 8 tuvo 22 votos a favor (Casás, Villegas, Bocchiardo, Akselrad, Arango, Leyva, Florez, Flores Zavala, Ramírez, E. Vidal, A. Vidal, Mur, Luque, León, Shaw, Whitelaw, Valdés, Mazz, D´Alessandro, Peirano, Octavio, G. Parra), 17 votos en contra (Schindel, Ataliba, Campos, De Paula, Israel, E. González, Ferreiro, Lampreave, Cayón, Falcón, Reyes, García, Jiménez, Grellaud, Araujo, Plaz, Marcano) y 5 abstenciones (Bulit, Agulló, L. Hernández, Chang, Alexandre).

Se publica a continuación por haber obtenido más del 20% de los votos, una cláusula sustitutiva de la conclusión 8 que dice así: “Corresponde a la decisión política determinar los servicios que en cada momento histórico y en cada organización política determinan la exigencia

de una tasa sin que parezca posible establecer las características esenciales de tales servicios”. El resultado de la votación sobre esta cláusula fue el siguiente: 22 votos por la negativa (Casás, Villegas, Bocchiardo, Schindel, Arango, Leyva, Florez, Israel Hernández, Jiménez, Ramírez, A.Vidal, Mur, L. Hernández, León, Shaw, Whitelaw, Valdés, Mazz, D’Alessandro, Peirano, Octavio, G.Parra), 18 votos por la afirmativa (Akselrad, Ataliba, Campos, De Paula, E.González, Ferreiro, Lampreave, Cayón, Agulló, Falcón, Reyes, García, López, Grellaud, Luque, Chang, Alexandre, Marcano) y 5 abstenciones (Bulit, Flores Zavala, E.Vidal, Araujo, Plaz). El Dr. Schindel fundamentó su voto negativo sobre los dos textos porque entiende que hubo un vicio de procedimiento en la votación, porque previamente se debió haber votado si se debía incluir o no una propuesta sobre el tema, y solo en el caso de haber resultado positivo este punto, se deberían haber puesto a votación las dos fórmulas referidas en su orden. El Dr. Ferreiro explicó su voto señalando que “nadie puede poner un ejemplo de un servicio para el que se pide una tasa y que no puede nunca en ningún país determinar la exigencia de un precio”. Ataliba fundamentó su voto porque es científicamente correcto y cumple las exigencias de todas las Constituciones, el dejar al legislador el criterio, que necesariamente va a atender a las exigencias constitucionales.

La conclusión 9 tuvo 34 votos a favor (Bulit, Casás, Villegas, Schindel, Akselrad, Ataliba, Campos, De Paula, Arango, Leyva, Florez, Israel Hernández, E.González, Ferreiro, Lampreave, Cayón, Flores Zavala, Reyes, García, López, Ramírez, E.Vidal, A.Vidal, Mur, L.Hernández, Grellaud, Luque, León, Chang, Shaw, Whitelaw, Araujo, Plaz, G.Parra), 9 votos en contra (Agulló, Jiménez, Alexandre, Valdés, Mazz, D’Alessandro, Peirano, Octavio, Marcano) y 1 abstención (Falcón). La Dra. Agulló fundamentó su voto negativo en que “si bien la referencia a la actuación del Estado ‘en su calidad de tal’ resulta bastante confusa, sobre todo ante la complejidad de las diferentes modalidades de prestación de servicios públicos, la razón fundamental en que se apoya mi voto negativo es el total desacuerdo con la frase final del punto 9, ya que la configuración de una prestación como precio depende de otros factores, primordialmente de la existencia de una obligación contractual, no legal y de su cuantificación retributiva, no contributiva, esto es, de su configuración como una auténtica contraprestación. La existencia o inexistencia de contraprestación es la clave de la diferenciación entre el tributo y precio y es preciso ser coherente con este planteamiento”. El Dr. Jiménez fundamentó su voto negativo “por el carácter residual atribuido al precio, ya que tal figura no es omnicompreensiva de

las otras opciones o posibilidades jurídicas”. El Dr. Alexandre fundamentó su voto negativo porque entiende que debería ser retirado el párrafo final que dice “en cualquier otro caso se configura el precio”. El Dr. Valdés fundamentó su voto negativo “por considerar que ciertas prestaciones realizadas por personas públicas no estatales reúnen los requisitos básicos de los tributos, por lo que se requiere su creación por ley, ejemplo: aportes obligatorios para la financiación de la Seguridad Social”. La Dra. Mazz fundamenta su voto negativo “por la expresión de que ‘el servicio sea prestado por el Estado en su condición de tal’, consideramos que el Estado es tal actuando en servicios inherentes, o como empresario por lo cual la conclusión no establece ningún criterio de referencia. Es, además, contradictorio con la conclusión 8 votada afirmativamente”.

La conclusión 10 fue aprobada por 42 votos (Bulit, Casás, Villegas, Bocchiardo, Schindel, Akselrad, Ataliba con reservas, Campos, De Paula, Arango, Leyva, Florez, Torres, E. González, Ferreiro, Lampreave, Agulló, Flores Zavala, Reyes, García, Jiménez, López, Ramírez con reservas, E.Vidal, A.Vidal, L.Hernández, Grellaud, Luque, León, Chang, Alexandre, Shaw, Whitelaw, Valdés, Mazz, D’Alessandro, Peirano, Araujo, Plaz, Octavio, G.Parra, Marcano), 2 votos en contra (Israel Hernández, Falcón) y 2 abstenciones (Cayón, Mur).

El primer párrafo de la conclusión 11 tuvo 39 votos a favor (Bulit, Casás, Villegas, Schindel, Akselrad, Campos, De Paula, Arango, Leyva, Israel Hernández, Torres, E. González, Lampreave, Falcón, Flores Zavala, García, Jiménez, Ramírez, E. Vidal, A. Vidal, Mur, L. Hernández, Grellaud, Luque, Melgarejo, León, Chang, Alexandre, Shaw, Whitelaw, Valdés, Mazz, D’Alessandro, Peirano, Araújo, Plaz, Octavio, G. Parra, Marcano) y 6 votos en contra (Ataliba, Ferreiro, Cayón, Agulló, Reyes, López). La Dra Agulló fundamentó su voto porque: “es de esencia de la tasa que exista una ‘razonable proporción’ entre su producto y el coste global del servicio estatal vinculado sin que en ningún momento dicho coste global pueda ser superado”.

El párrafo 2 de la conclusión 11 fue aprobado por 40 votos (Bulit, Casás, Villegas, Akselrad, Ataliba, Campos, De Paula, Arango, Leyva, Israel Hernández, Torres, Ferreiro, Cayón, Agulló, Falcón, Flores Zavala, Reyes, García, López, Ramírez, E. Vidal, A. Vidal, Mur, L. Hernández, Grellaud, Luque, Melgarejo, León, Chang, Shaw, Whitelaw, Valdés, Mazz, D’Alessandro, Peirano, Araújo, Plaz, Octavio, G. Parra, Marcano), 1 voto en contra (Jiménez) y

4 abstenciones (Schindel, E. González, Lampreave, Alexandre). El Dr. Jiménez fundamentó su voto negativo “por considerar que contraviene los principios de ‘presunción de legalidad de los actos de las autoridades’, así como el que rige en materia de derecho procesal, en el sentido de quien niega debe soportar la carga de la prueba cuando dicha negación implica una afirmación contraria, como en la especie de que la tasa no guarda la “razonable equivalencia”. Con la propuesta de la Comisión, se quiebra el principio de la unidad del orden jurídico al romper la regla procesal que prima”.

Se publica a continuación por haber superado el 20% de los votos, el siguiente párrafo propuesto por el Dr. Schindel a efectos de ser intercalado entre los parágrafos 1 y 2 de la conclusión 11: “La eventual utilización a los efectos del reparto de la tasa de indicios o parámetros emergentes del principio de la capacidad contributiva debe tener como límite, en todos los casos, el referido principio de la ‘razonable equivalencia’.” Esta proposición tuvo 30 votos por la negativa (Akselrad, Ataliba, Campos, De Paula, Leyva, Israel Hernández, Ferreiro, Lampreave, Reyes, García, Jiménez, López, Ramírez, A. Vidal, Mur, Grellaud, Luque, Melgarejo, León, Chang, Alexandre, Shaw, Whitelaw, Valdés, Mazz, D’Alessandro, Peirano, Plaz, G. Parra, Marcano), 11 votos por la afirmativa (Bulit, Casás, Schindel, Arango, Torres, E. González, Agulló, Falcón, Flores Zavala, Araujo, Octavio) y 2 abstenciones (E. Vidal, L. Hernández).

La conclusión 12 fue aprobada por 41 votos (Bulit, Casás, Villegas, Bocchiardo, Schindel, Akselrad, Ataliba, Campos, De Paula, Arango, Alfonso, Leyva, Torres, Ferreiro, Lampreave, Falcón, Flores Zavala, Reyes, García, Jiménez, López, Ramírez, E. Vidal, A. Vidal, Mur, L. Hernández, Grellaud, Melgarejo, León, Chang, Alexandre con reservas, Shaw, Whitelaw, Valdés con reservas, Mazz, D’Alessandro, Peirano con reservas, Araujo, Plaz, Octavio con reservas, G. Parra), 1 voto en contra (Israel Hernández) y 2 abstenciones (E. González, Marcano).



ORDENANZA METROPOLITANA

0079

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

CONSIDERANDO:

- Que ante el crecimiento de la violencia en la ciudad de Quito, es indispensable buscar el permanente bienestar de la sociedad estableciendo los mecanismos que permitan identificar adecuadamente fenómenos de la delincuencia e inseguridad que afectan a la colectividad capitalina;
- Que es necesario que el Municipio en coordinación con las diferentes instituciones involucradas y las fuerzas vivas, redefinan los roles que mejoren las condiciones de seguridad de los habitantes del Distrito;
- Que para lograr el objetivo previsto y financiar las acciones coordinadas que se lleven a cabo, se requiere que se establezca una tasa que se destinará al Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana que se crea en esta Ordenanza;
- Que en virtud al artículo 228 de la Constitución Política, los Municipios se encuentran facultados para crear, modificar y suprimir tasas.

En ejercicio de las atribuciones que le otorgan los artículos 64 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y 8 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito,

EXPIDE:

LA ORDENANZA METROPOLITANA QUE REFORMA EL TITULO II QUE TRATA DE LAS TASAS DEL LIBRO TERCERO DEL CODIGO MUNICIPAL



0079

ORDENANZA METROPOLITANA

Art. 1- Incorporase al Capítulo XI, al Título II, del Libro Tercero del Código Municipal el siguiente texto:

“CAPÍTULO XI**DE LA TASA POR LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA**

Art. III.130. a. – LA TASA.- Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas a partir del 2003 y se ajustará para los próximos años de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU) establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC al 30 de noviembre del año anterior:

a) Predios destinados preferentemente a vivienda:

SECTOR	TARIFA MENSUAL EN US\$	TARIFA ANUAL EN US\$
1	2,250	27
2	1,917	23
3	1,583	19
4	1,250	15
5	1,000	12
6	0,750	9
7	0,500	6
8	0,333	4
9	0,167	2



ORDENANZA METROPOLITANA

0079

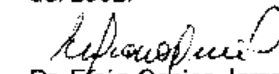
b) Predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios:

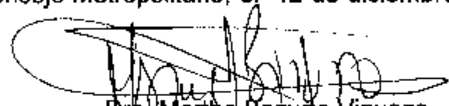
CATEGORIAS	SECTOR	TARIFA MENSUAL EN US\$	TARIFA ANUAL EN US\$
PRIMERA	1,2,3	2,500	30
SEGUNDA	4,5,6	2,000	24
TERCERA	7,8,9	1,500	18

Art. III.130.b.- DEL FONDO ESPECIAL DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD CIUDADANA.- Se crea el Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana, al cual se destinan los valores recaudados por concepto de tasa por los servicios de Seguridad Ciudadana, determinados en el artículo anterior que serán prestados a través de la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana la que administrará dicho fondo".

Art. 2. - La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dada, en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano, el 12 de diciembre del 2002.


Dr. Efrén Cocios Jaramillo
PRIMER VICEPRESIDENTE DEL
CONCEJO METROPOLITANO DE
DE QUITO


Dra. Martha Bazurto Vinuesa
SECRETARIA GENERAL DEL
CONCEJO METROPOLITANO
DE QUITO (E)



ORDENANZA METROPOLITANA

0079

CERTIFICADO DE DISCUSION

La infrascrita Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito (E), certifica que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada en dos debates en sesiones de 14 de febrero y 12 de diciembre del 2002.- Lo certifico.- Quito, 12 de diciembre del 2002.

Dra. Martha Bazurto Vinueza
SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO
METROPOLITANO DE QUITO(E)

ALCALDIA DEL DISTRITO.- Quito, 12 de diciembre del 2002.

EJECUTESE:

Paco Moncayo Gallegos
ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO

CERTIFICO, que la presente ordenanza fue sancionada por el Gral. Paco Moncayo Gallegos, Alcalde Metropolitano el 12 de diciembre del 2002.- Quito, 12 de diciembre del 2002.

Dra. Martha Bazurto Vinueza
SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO
METROPOLITANO DE QUITO (E)

RAZON: Siento por tal, que la presente ordenanza obtuvo dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, según oficio 02161 SGI-2002, de dic-26-02.- Quito, 27 de diciembre del 2002.

Dra. Martha Bazurto V.
SECRETARIA GENERAL