

César Montaña Galarza,  
Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, *Derecho tributario municipal ecuatoriano: fundamentos y práctica*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2014.

María José Ramírez  
Cardoso\*

Con la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 cobró vigencia el régimen de gobiernos autónomos descentralizados que, según el artículo 239 de la norma constitucional, forman parte de un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo que define las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Entre los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados se encuentran los municipales y metropolitanos, investidos ambos de la competencia de crear, modificar, exonerar o suprimir, mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, así como de la facultad de regular, a través de su órgano legislativo, la aplicación de los tributos previstos en la ley a su favor.

El auge de la autonomía y descentralización de los gobiernos municipales obedece, a más de su reconocimiento constitucional, a que dichos atributos han adquirido el valor de elementos intrínsecos en el desarrollo de una democracia efectiva, desde lo local. De manera específica, la autonomía financiera municipal constituye un factor esencial en la procuración y administración de recursos propios en el marco de la ley, pues, mediante el ejercicio de sus competencias en materia tributaria, el gobierno local tiene la posibilidad real de limitar, de manera importante, su histórica dependencia del gobierno central.

Sobre esta temática, actualizada de manera sustancial a partir de agosto de 2010 con la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la derogatoria de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) junto con muchas otras normas de carácter tributario, César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo nos presentan la obra titulada *Derecho tributario municipal: fundamentos y práctica*.

Los autores son destacados abogados y doctores en jurisprudencia, que han colocado su formación al servicio del Derecho, resaltando el Derecho tributario, a través de su minucioso estudio, la publicación de numerosas obras y artículos de contenido jurídico, el ejercicio de la docencia en universidades nacionales y extranjeras de

\* Abogada en libre ejercicio.

reconocido prestigio en procura de una exitosa transferencia de conocimientos, y el desempeño de funciones públicas en la Administración Tributaria y la Dirección Financiera Tributaria del Distrito Metropolitano de Quito, particular que, sin espacio a dudas, ha enriquecido el contenido de la obra y posibilitado el análisis del Derecho tributario municipal en el Ecuador desde sus perspectivas ontológica y deontológica.

Los autores estructuran su obra en siete capítulos, iniciando con aspectos y conceptos fundamentales para la comprensión del documento en su conjunto, pasando por una reseña histórica comparativa sobre el derecho tributario municipal y metropolitano en el Ecuador, para luego detenerse en uno de los temas más importantes, y lamentablemente descuidados por los municipios y distritos metropolitanos, como es el catastro municipal, llegando así a la teoría y práctica de los impuestos, tasas y contribuciones especiales a cargo de los distritos municipales y metropolitanos existentes en el país, para finalizar con un ejercicio crítico y propositivo sobre el régimen tributario municipal y metropolitano, ofreciendo los autores, de este modo, un estudio integral de la materia tratada.

En el primer capítulo, César Montaña y Juan Carlos Mogrovejo abordan un tema de base, como es el *deber ser* de la gestión autonómica de los gobiernos municipales, resaltando las similitudes y diferencias existentes respecto de los gobiernos centrales. Para ello se apoyan en Salvador Daña Montaña, quien considera que:

Autonomía no es tan solo un conjunto más o menos grande de poderes más o menos extensos; es una cualidad específica de la corporación que las distingue de las demás: su capacidad de gobierno propio y, con más precisión, su capacidad de organizarse dentro de las condiciones de la ley fundamental o poder constituyente, de darse sus intenciones o poder legislativo y de gobernarse con ellas, con prescindencia de otro poder.<sup>1</sup>

Ante lo mencionado, los autores ponen de manifiesto que, si bien la autonomía debe evidenciarse principalmente en el ámbito político, administrativo y económico-financiero, no es conveniente el ideal de que sea absoluta, pues, de darse, debilitaría la unicidad del poder público que detenta el Estado.

El primer capítulo finaliza con una referencia al alcance del Derecho tributario, en general, y del Derecho tributario municipal, en particular, indicando que este último “es un conjunto de normas de orden público que disciplinan el tributo [...] de beneficio municipal, en sus diversas manifestaciones, así como las relaciones y las situaciones que generan tanto su creación como aplicación o gestión”.<sup>2</sup>

---

1. Salvador Dana Montaña, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Nacional, 1959, p. 46.

2. César Montaña y Juan Carlos Mogrovejo, *Derecho tributario municipal ecuatoriano: fundamentos y práctica*, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2014, p. 26.

En el segundo capítulo, los autores analizan la importancia de la autoridad financiera como entidad encargada de cumplir funciones en materia de recursos económicos y presupuesto, destacando las diferencias que existen en la conformación de las unidades financieras en cada gobierno autónomo descentralizado en el Ecuador, que debieran adaptarse a las necesidades y realidad de cada uno de ellos pero siempre tomado en cuenta lo que dispone el COOTAD. Además, refieren qué niveles de gobiernos autónomos descentralizados gozan de potestad tributaria, entendiéndosela como la atribución conferida por la ley para la creación, modificación, exoneración, y supresión principalmente de tasas y contribuciones especiales, sin dejar de lado que, en casos concretos, opere también en relación a impuestos.<sup>3</sup>

Más adelante, los autores hacen una clara e interesante revisión sobre las facultades de las que gozan las administraciones tributarias municipales según el COOTAD, en comparación a las que preveía la derogada LORM, señalando los beneficios que trae el ejercicio de las atribuciones establecidas ulteriormente y cómo estas coadyuvan al correcto desenvolvimiento de la potestad tributaria municipal. En este sentido, César Montaña y Juan Carlos Mogrovejo son de la opinión de que los municipios y distritos metropolitanos gozan de facultad reglamentaria, determinadora, resolutive, recaudadora y sancionadora. En este análisis también sacan a la luz las contradicciones y violaciones al principio de reserva de ley y seguridad jurídica existentes en las leyes que regulan las facultades mencionadas, lo que deviene en la necesidad de implementar urgentes reformas legales; al tiempo que resaltan la falta de investigación y rigor en el proceso de creación de las normas. Adicionalmente, incluyen didácticos ejemplos encaminados a la mejor comprensión del alcance y aplicación de las facultades de los municipios y distritos metropolitanos, en materia tributaria.

El tercer hace una breve referencia histórica al origen de la LORM, principalmente a la Ley n.º 44 reformativa de la Ley de Régimen Municipal que, a partir de los principios contenidos en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, introdujo importantes cambios en pro de la autonomía de los gobiernos municipales. Entre las reformas de entonces en el ámbito tributario municipal, sobresale la potestad de aprobación de tarifas por los servicios prestados por las empresas públicas municipales, la actualización bianual de los catastros, la definición de criterios o parámetros de valoración con el fin de aplicar algunos impuestos municipales, la derogatoria o reforma de algunas normas referentes a tributos que no representaban ingresos significativos a los municipios, entre otras.<sup>4</sup> En esta misma línea, continúan

---

3. *Ibid.*, p. 30.

4. *Ibid.*, p. 53.

con la referencia al origen del COOTAD y su apego a la nueva Constitución, evidenciando las contradicciones y defectos que el cuerpo legal presenta puntualmente en torno a las normas de carácter tributario, cuestionando su innecesaria y cercana aproximación a la derogada LORM, a punto tal en que la nueva ley refresca algunos errores contenidos en la anterior.

Los autores continúan con un acertado análisis comparativo en torno a la capacidad y facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados según las Constituciones de 1998 y 2008, estableciendo las diferencias entre las potestades de los gobiernos regionales, provinciales y municipales a partir de la referencia a las distintas normas jurídicas que regulan aspectos inherentes a la tributación municipal.

Montaño y Mogrovejo finalizan este capítulo subrayando la importancia de la participación ciudadana en la creación de políticas públicas y normas, concretamente las de carácter tributario municipal, haciendo hincapié en la vigencia de alternativas de participación como son la iniciativa popular normativa y el mecanismo de la silla vacía.

Una vez sentadas las consideraciones conceptuales, teóricas e históricas sobre la materia tratada, y demostrada la profundidad y calidad de la investigación a través de concienzudos análisis doctrinarios y normativos y mediante el importante caudal de aportes personales de los autores, la obra consigue el marcado interés del lector por conocer en forma más profunda y específica los tributos locales existentes, sus elementos y aplicación en la actualidad. Así, Montaño y Mogrovejo, en el cuarto capítulo, dan paso al análisis de una herramienta muchas veces soslayada, principalmente por la falta de conocimiento sobre las bondades que puede traer a la administración municipal, como es el catastro municipal y metropolitano.

Los autores definen el catastro como una especie de inventario de bienes inmuebles a nivel cantonal y consideran que:

como instrumento técnico el catastro tiene una potencialidad que viene definida por el nivel de perfeccionamiento, control y revisión que posee, con mención especial a las exigencias de la actualidad y flexibilidad, así como también al cuidado en los ingresos, egresos y cambios en la información que contienen las bases de datos catastrales.<sup>5</sup>

Además, consiguen demostrar la complejidad, pero sobre todo la importancia y la utilidad, del uso de un buen sistema de catastro, siendo este indispensable no solo para la correcta aplicación de algunos tributos de carácter municipal, sino que, justamente por su carácter multifinanciero, puede ser utilizado para resolver problemas

---

5. *Ibid.*, p. 68.

tanto de carácter público como privado. Finalmente, como parte del elemento crítico de la obra, los autores identifican los problemas existentes en torno a la conformación del catastro en los municipios y distritos metropolitanos y la forma en la que se los utiliza, proponiendo valiosas recomendaciones para su correcto manejo.

El quinto capítulo es el más extenso y didáctico de la obra, pues se dedica a la descripción, el análisis y la aplicación de cada impuesto municipal vigente en el Ecuador, resultando especialmente útil el desglose y análisis organizado de cada impuesto, así como de elementos, tales como el hecho generador, objeto, sujetos, base imponible, tarifa, deducciones, descuentos, exenciones, período de causación, período de pago, exigibilidad, entre otros; todo lo cual devela los vacíos, contradicciones y falta de uniformidad normativa al respecto, comprobándose la necesidad de urgentes cambios.

Los autores han enriquecido sobremanera esta obra mediante la inclusión de casos prácticos para la ejemplificación del cálculo de cada impuesto municipal vigente, tomando para el efecto uno o dos escenarios que son representativos de los casos más comunes que se presentan en los gobiernos municipales del Ecuador.

A más de lo mencionado, en el análisis de los impuestos municipales, los autores entregan definiciones básicas para la comprensión integral de cada uno de ellos, al tiempo que resaltan situaciones que pueden ser desconocidas por el administrado y que pudieran resultar beneficiosas para este al momento del pago del impuesto, planteando además soluciones viables para que las administraciones tributarias eviten la evasión y la elusión. Por otro lado, subrayan inconsistencias normativas que afectan tanto a la administración tributaria como a los administrados, proponiendo soluciones al respecto, explicando también el porqué de ciertas reformas que a primera vista pudieran parecer innecesarias.

El sexto capítulo contiene un análisis de las tasas y contribuciones especiales generadas por la prestación de servicios públicos y la implementación de obras tanto por parte de los municipios y distritos metropolitanos como de los gobiernos provinciales en los casos en que aplique, e indica las competencias y deberes de los gobiernos autónomos descentralizados, así como el objeto, forma de determinación, sujetos, disminuciones y exoneraciones respecto de dichos tributos.

César Montaña y Juan Carlos Mogrovejo cierran su obra con una serie de recomendaciones respecto del manejo de todos los tributos municipales, para que estos respondan a su *leitmotiv* y, sobre todo, sean consistentes con los principios constitucionales tributarios. Insisten en la necesidad de reformar las normas de carácter tributario municipal, de manera que no existan contradicciones entre ellas y se condigan con la realidad actual, sin dejar de lado la importancia de reconsiderar la permanencia de todos los tributos existentes, planteando un fortalecimiento de los más importantes y la posible eliminación de los prescindibles, con el fin de simplificar el régimen tributario municipal.

Cabe tener presente que los autores, en todo momento, sustentan su estudio en la normativa vigente y doctrina relevante atinentes a la tributación municipal, invitan al lector a la profundización y al continuo análisis de los temas presentados a partir de las numerosas referencias bibliográficas que realizan, y ponen a su disposición, a más de valiosas consideraciones personales, opiniones de otros expertos en el tema, dejando abierta la posibilidad de que, a base de todo lo presentado, el lector tome su propia posición y forme su criterio.

La obra está dirigida a un amplio grupo de lectores, empeño al que coadyuva el empleo de un lenguaje claro y sencillo, además de las explicaciones y definiciones de vocablos o frases incluso consideradas como comunes, pero que en muchos casos resultan erróneamente utilizadas o descontextualizadas. Es un insumo de utilidad para abogados, economistas, contadores, administradores de empresas, profesores, estudiantes, legisladores, funcionarios públicos, contribuyentes o simplemente para quien tenga interés en empaparse del quehacer de la tributación local, teniendo en este documento una fuerte base para comprender la realidad ecuatoriana.

La obra es de gran valía para los contribuyentes en general. Demuestra, gracias a la claridad y precisión de su contenido, que la determinación y cálculo de tributos no es un área del conocimiento reservada únicamente para los eruditos en el tema, sino que se halla al alcance de cualquier persona, permitiendo a unos y otros una apreciación crítica, lejana a la lectura y aplicación mecánica e irreflexiva que se suele hacer de las normas y procedimientos tributarios. Es, ciertamente, una herramienta que posibilitará al lector conocer las funciones de la administración tributaria municipal y los límites a que está sujeta.

Su utilidad se extiende a los funcionarios de la administración tributaria local, pues clarifica sus facultades y obligaciones, e incluso detalla las responsabilidades y sanciones que puede originar su actuar; y también debiera ser de interés para los legisladores, dado que pormenoriza los aciertos y desaciertos normativos, así como los errores incurridos en el proceso de creación de las normas, pero también porque contiene valiosas propuestas para enmendarlos.