



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS TRIBUTARIOS QUE SE
DERIVAN DE LA ORDENANZA DE USO Y GESTIÓN
DEL SUELO DEL AÑO 2022 DEL CANTÓN AZOGUES**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO**

AUTOR: JONNATHAN LEONARDO ANDRADE MAINATO

TUTOR: DR. DIEGO ADRIÁN ORMAZA ÁVILA

AZOGUES - ECUADOR

2023

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS TRIBUTARIOS QUE SE DERIVAN
DE LA ORDENANZA DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL AÑO
2022 DEL CANTÓN AZOGUES**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO**

AUTOR: JONNATHAN LEONARDO ANDRADE MAINATO

TUTOR: DR. DIEGO ADRIÁN ORMAZA ÁVILA

AZOGUES – ECUADOR

2023

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO

Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

Jonnathan Leonardo Andrade Mainato portador de la cédula de ciudadanía N° **0302389127**. Declaro ser el autor de la obra: “**Análisis de los impactos tributarios que se derivan de la Ordenanza de Uso y Gestión del Suelo del año 2022 del cantón Azogues**”, sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Azogues, **21 de julio de 2023**



F:

Jonnathan Leonardo Andrade Mainato

C.I. 0302389127

DR. DIEGO ADRIÁN ORMAZA ÁVILA.

**DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CUENCA
SEDE AZOGUES**

INFORMA:

Que, el estudiante **JONNATHAN LEONARDO ANDRADE MAINATO** ha realizado su trabajo de investigación denominado "**ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS TRIBUTARIOS QUE SE DERIVAN DE LA ORDENANZA DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL AÑO 2022 DEL CANTÓN AZOGUES**", previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales de Justicia.

En virtud de lo expuesto, se aprueba el trabajo de investigación con la calificación de 38/40, para que se proceda con el trámite pertinente.

Atentamente,



Dr. Diego Adrián Ormaza Ávila.
DOCENTE-TUTOR

Análisis de los impactos tributarios que se derivan de la Ordenanza de Uso y Gestión del Suelo del año 2022 del cantón Azogues

Jonnathan Leonardo Andrade Mainato, Diego Adrián Ormaza Ávila

Universidad Católica de Cuenca, hmmejia76@est.ucacue.edu.ec

Resumen

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y el Plan de Uso y Gestión del Suelo, es un cuerpo normativo realizado por el GAD Municipal del cantón Azogues con el objeto de regular y gestionar las políticas públicas que colaboren con la sostenibilidad del cantón. Dichas planificaciones deben establecer una correcta regulación sobre la tasa por los permisos respectivos para el uso del suelo destinado a diversos fines. Sin embargo, el PDOT y el PUGS del cantón Azogues es deficiente en cuanto a la regulación de uso del suelo para industrias de mediano y alto impacto. Por ello, a través del método analítico-sintético y el método sistémico, se analizó e identificó que la deficiente regulación sobre el uso del suelo para industrias, respecto a la tasa por los permisos de utilización del suelo y su funcionamiento, produce que se generen pérdidas de ingresos tributarios directos al Municipio del cantón Azogues.

Palabras clave: planificación, uso de suelo, tasa, permisos, funcionamiento

Analysis of the Tax Impacts Derived from the Land Use and Management Ordinance of the Year 2022 of the Azogues Canton

Abstract

The Development and Territorial Planning (PDOT by its Spanish acronym) and the Land Use and Management Plan (PUGS by its Spanish Acronym) are regulatory frameworks carried out by the Municipal Autonomous Decentralized Government (GAD by its Spanish acronym) of the Azogues canton to regulate and manage public policies that contribute to the sustainability of the canton. These planning documents must establish a correct regulation for the fees for the respective permits for using land for various purposes. However, the Azogues canton's PDOT and PUGS are deficient in land use regulation for medium and high-impact industries. For this reason, through the analytical-synthetic and systemic methods, it was analyzed and identified that the deficient regulation of land use for industries, regarding the land use permit fee and operation, leads to a loss of direct tax revenues for the Municipality of Azogues.

Keywords: planning, land use, rate, permits, operation

ÍNDICE

Resumen	III
Abstract	IV
INTRODUCCIÓN.....	1
METODOLOGÍA.....	3
DESARROLLO	4
Uso y gestión del suelo. El ordenamiento jurídico ecuatoriano que lo regula y su aplicación dentro de los gobiernos municipales.....	4
1.1. Antecedentes de la investigación.....	4
1.2. Normativa vigente que regula el uso y gestión del suelo en el Ecuador.....	6
1.2.1. Constitución de la República del Ecuador	6
1.2.2. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	7
1.2.3. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.....	7
1.2.4. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	8
1.2.5. Código Tributario.....	9
1.3. Facultades y atribuciones de los Gobiernos Autónomos Municipales.....	10
Análisis de la Ordenanza del GAD Municipal de Azogues respecto del uso y gestión del suelo	12
2.1. Generalidades respecto del uso del suelo en el cantón Azogues y de la Ordenanza de Aprobación y Gestión de la Actualización del PDOT y del PUGS	12
2.2. Análisis de la Ordenanza del PDOT y del PUGS	14
2.2.1. Zonificación de uso y ocupación del suelo: clasificación, destino, categorías y condiciones específicas del uso industrial.....	14

2.2.2. Calificación de uso del suelo y permisos de funcionamiento..	16
Efectos jurídicos tributarios que produce la falta de regulación para la tasa por permisos de funcionamiento	21
CONCLUSIONES	23
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	25
ANEXOS	29
ANEXO 1	29

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se basa en el estudio de la regulación sobre el uso y gestión del suelo por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los cuales elaboran ordenanzas que deben regular el cobro de una tasa por la aprobación de determinados permisos de utilización del suelo y el respectivo funcionamiento, ya sea para agricultura, ganadería, actividades de comercio o el establecimiento de industrias manufactureras. En este sentido, es menester destacar que una de las facultades y atribuciones con las que cuentan los Gobiernos Municipales, según la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, consiste en generar planes de ordenamiento territorial y planes de uso y gestión del suelo, mismos que deben establecer las normativas respectivas para el cálculo de las tasas que cobrará el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues [GADMA].

El gobierno municipal del cantón Azogues, en el año 2022, expidió la Ordenanza de Aprobación y Gestión de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial [PDOT, en adelante] y el Plan de Uso y Gestión del Suelo [PUGS, en adelante], en los cuales se establece una regulación por el uso del suelo destinado a vivienda y actividades de trabajo, tales como la agricultura y la ganadería. Es así que, dentro de dicha ordenanza se establecen los respectivos permisos que debe otorgar el GAD Municipal de Azogues, pero es deficiente en cuanto a la regulación sobre la tasa para dichos permisos, en específico, es evidente la carencia de una normativa adecuada para el cálculo de tasas por permisos de funcionamiento para industrias de mediano y alto impacto.

A través de la presente investigación se buscó determinar los efectos jurídicos tributarios que produce la falta de dicha regulación del suelo para el establecimiento de industrias de mediano y alto impacto dentro de la mencionada ordenanza del cantón Azogues; lo cual, en primer punto, será llevado a cabo a través de la descripción del marco normativo que regula

el uso y gestión del suelo, así como las competencias y las facultades que tienen los gobiernos autónomos descentralizados municipales respecto de este tema de estudio.

Por consiguiente, se recurre a un segundo momento que consta del análisis de la normativa municipal vigente, esto es, la ordenanza del PDOT y el PUGS del cantón Azogues, con el objeto de determinar las ambigüedades, los vacíos legales y tributarios existentes sobre la regulación para el establecimiento de industrias manufactureras de mediano y alto impacto, así como también, identificar la carencia de normativa para efectuar el cálculo de las tasas por permisos de funcionamiento para las mencionadas industrias.

Y, por último, se pretende identificar los efectos jurídicos tributarios que se producen por la falta de regulación respecto al establecimiento industrial de mediano y alto impacto, así también, las consecuencias producidas debido a la falta de tasas por permisos de funcionamiento; lo cual, se constituye como omisiones y faltas de cumplimiento directas por parte del municipio de Azogues, generando así, una grave afección a los ingresos tributarios de la administración municipal, ya que no están cobrando los tributos que el propio GADMA establece en su Ordenanza respectiva.

METODOLOGÍA

La presente investigación fue realizada con un enfoque cualitativo. En base a esto, se aplicaron métodos teóricos tales como el analítico-deductivo y sistémico, con los cuales se fundamentó teórica y doctrinariamente partiendo desde los antecedentes de la investigación, y posteriormente siendo relacionados con el análisis efectuado sobre la normativa vigente respecto al uso y gestión del suelo.

Los mencionados métodos teóricos fueron llevados a cabo a través de la aplicación de técnicas tales como la revisión bibliográfica y documentada de: bases digitales, fuentes normativas y revistas especializadas, por medio de la búsqueda en plataformas académicas tales como: Redalyc, Scielo, Latíndex, Scopus y SiencieDirect. Para la aplicación de esta técnica se empleó el uso de fichas bibliográficas con las cuales se logró organizar la información y posteriormente efectuar un análisis documental, es decir, se logró analizar y sintetizar la información encontrada.

A través del método sistémico, se contextualizó la información, para lo cual se empleó la técnica de análisis documental y de contenido, relacionándola con el estudio efectuado sobre la ordenanza municipal de uso y gestión del suelo; de la misma forma, se logró a deducir e identificar los impactos jurídicos tributarios derivados por la falta de regulación de uso del suelo para el establecimiento de industrias de mediano y alto impacto, y la tasa por su respectivo permiso de funcionamiento.

DESARROLLO

Uso y gestión del suelo. El ordenamiento jurídico ecuatoriano que lo regula y su aplicación dentro de los gobiernos municipales

1.1. Antecedentes de la investigación

El uso y gestión del suelo es un tema de gran importancia dentro de las legislaciones de todos los países, puesto que se debe promover el pleno desarrollo sostenible de cada nación. Es por ello que, para partir con la presente investigación, se considera primordial establecer y determinar dónde nace este interés por cuidar y regular el uso del suelo, identificar los máximos organismos a partir de los cuales viene dándose dicha regulación y determinar cuál es la principal finalidad al regular de forma correcta el uso del suelo.

Es así que, en base a lo expuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2023), el suelo debe tener un correcto control y manejo que asegure su optimización de minerales, garantizando así la ejecución de actividades eficaces que resuelvan todo tipo de problemáticas respecto del mismo. Es por ello que las autoridades tanto de la localidad como de la nación, están en la obligación de establecer políticas públicas que contengan estrategias adecuadas para el manejo del suelo.

En este sentido, es importante conocer que el máximo organismo en regular las políticas públicas de cada nación, es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL, en adelante], la cual, es “una de las 5 comisiones regionales de las Naciones Unidas, creada el 25 de febrero de 1948 con la finalidad de apoyar al desarrollo económico de América Latina y dar fuerza a los vínculos económicos de cada región” (CEPAL, 2023). Es así que:

El actual secretario ejecutivo de la CEPAL, el Eco. José Manuel Salazar-Xirinachs, no solamente se encargará del estudio sobre el desarrollo económico, sino también es el encargado de gestionar y establecer las políticas públicas que debe llevar a cabo cada nación para su correcto desarrollo tanto económico, como social, ambiental y legal.” (Guterres, 2022)

La Organización de las Naciones Unidas [ONU, en adelante], generó la “Agenda 2030 en América Latina y el Caribe” (ONU, 2018), en la cual, dentro de uno de sus objetivos se establece con prioridad la organización y sistematización sostenible de los asentamientos humanos e industriales, es decir, establece como objetivo generar un adecuado uso del suelo para las diversas actividades que se emplazan sobre él.

El uso del suelo para actividades de manufactura, debe ser correctamente regulado desde varias perspectivas, tales como contar con un correcto análisis económico, ecológico, ambiental y legal; siendo este último el objeto del presente análisis, es imprescindible señalar que nada que nos rodea puede estar fuera de lo legal, todo tipo de actividades que realice el ser humano sobre el suelo deben estar legalmente reguladas, y más aún cuando a falta de dicha regulación se puedan provocar consecuencias legales, tales como la pérdida de ingresos tributarios y las faltas de cumplimiento expresas en la Constitución y la Ley.

De esta manera, el Ecuador ha establecido dentro de su legislación, las respectivas normas y leyes encargadas de controlar y gestionar las políticas públicas; tomando como referencia a Armijos (2018), el Ecuador tuvo un gran cambio a partir de la Constitución de la República del Ecuador [CRE] del año 2008, ya que, tendió a reconfigurar distintos procesos tanto a nivel nacional como subnacional, creando nuevas leyes y normas encargadas de regular la organización territorial del Estado, por lo que se provocaron grandes cambios dentro de las nuevas formas de organización territorial, para lo cual se otorgó facultades y atribuciones provenientes de una autonomía y descentralización con el objeto de planificar, distribuir,

regular y controlar el uso y gestión del suelo, así como la organización de cada territorio.

1.2. Normativa vigente que regula el uso y gestión del suelo en el Ecuador

1.2.1. Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador fue creada en el año 2008 y publicada en el Registro Oficial No. 449, la cual es un cuerpo legal que convirtió al Ecuador en un Estado Constitucional de Derechos, tal y como lo establece el artículo 1 de dicha norma suprema. De esta manera, la Carta Magna es primordial y sobre la cual se va a realizar un análisis constitucional para determinar la regulación que se establece respecto al ordenamiento territorial, así como el uso y gestión del suelo incluidos dentro de las planificaciones de los gobiernos autónomos descentralizados.

En este sentido, destacamos el artículo 3 de este cuerpo constitucional, en donde nos habla sobre los deberes que tiene el Estado y entre uno de ellos se destaca la planificación del desarrollo nacional con varios objetivos tales como "(...) la promoción de un sistema de desarrollo sostenible y la correcta distribución que se le debe dar a todos aquellos recursos económicos recaudados por el cobro de tributos" (Constitución, 2008), determinándose así que, es deber del Estado promover el desarrollo de la nación bajo un carácter equitativo a nivel de todo el territorio nacional, fortaleciendo ese sentido de autonomía y descentralización.

El artículo 241 de este cuerpo legal, hace mención ya a un sentido de la regulación del uso del suelo, al indicar que una adecuada planificación llevada a cabo por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, va a garantizar el ordenamiento territorial. En este sentido, se habla sobre la autonomía y descentralización que el Estado otorga a los gobiernos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, para que sean ellos quienes garanticen un adecuado desarrollo sustentable para sus propias administraciones en respeto a lo que establece la CRE en su artículo 276, partiendo desde la correcta regulación y cobro de tributos, para garantizar un ingreso tributario municipal eficaz.

1.2.2. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El artículo 1 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que “tiene por objeto establecer la organización, la normatividad y la vinculación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2011), es decir, esta ley se encarga de regular el sistema financiero nacional.

En este sentido se considera indispensable que todos los niveles de gobierno guarden relación con el mencionado código al momento de elaborar sus respectivas planificaciones, especialmente dentro de nuestro ámbito de estudio, se considera importante que toda planificación respecto al uso y gestión del suelo contenga un análisis tanto legal como financiero, ya que los tributos que se cobran respecto del uso de suelo, son ingresos económicos y por ende afectan o benefician directamente al estado financiero del país, ya que a través de dichos ingresos tributarios se garantiza la sostenibilidad del presupuesto necesario para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de servicios administrativos por parte de los gobiernos municipales.

1.2.3. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

La finalidad de este cuerpo normativo consiste en “establecer los principios y reglas que serán de aplicación general dentro de las administraciones que ejecutan los diferentes niveles de gobierno en el ejercicio de sus atribuciones y competencias para regular el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016, art. 1).

El artículo 4 de esta ley, nos da a conocer en su numeral 12 una definición sobre el planeamiento urbanístico, mismo que consiste en aquella agrupación de diversos recursos, tales como normativa, sistemas de tecnología y herramientas útiles, para garantizar una correcta organización de las reglas que van a regir sobre la ocupación y el uso del suelo. Siendo así que, dichas reglas deben establecer la forma correcta

para el cobro de tributos que se derivan por el uso y gestión del suelo, tales como las tasas por calificación de suelo y permiso de funcionamiento.

De la misma forma, el artículo 9 de esta ley, determina que “el ordenamiento territorial consiste en aquel conjunto sistematizado de procesos a los cuales se somete el uso y gestión del suelo, analizando el espacio, dimensiones, actividades y recursos con los que cuenta el respectivo territorio” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016).

De esta manera, se determina que debe existir una correcta regulación para cada tipo de suelo, ya que, cada uno debe estar organizado dentro de un grupo de clasificación y organización, es decir, el uso del suelo debe clasificarse por su respectivo impacto. Por ejemplo, la tasa por el permiso de funcionamiento para industrias de bajo impacto va a ser distinta respecto de la tasa de permiso de funcionamiento para industrias de alto impacto, ya que son actividades que generan impactos distintos dentro del territorio del cantón, así como dentro de la prestación de servicios administrativos y la administración tributaria municipal.

1.2.4. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El COOTAD es el “(...) cuerpo legal que, respaldado por la Constitución, le otorga la gran facultad de autonomía y descentralización a los gobiernos subnacionales” (Acuña, 2023, p. 54), y de igual forma “(...) establece la organización política y administrativa que tiene el Estado ecuatoriano sobre el ámbito territorial” (COOTAD, 2010, art. 1). Es decir, esta ley regula la relación que tiene el Estado con los diferentes niveles de gobierno, garantizando su autonomía y descentralización, dentro de lo cual, le otorga a los gobiernos municipales la potestad legislativa de “crear, modificar, suprimir o exonerar a través de ordenanzas, tasas (...) que los gobiernos municipales consideren necesarias para garantizar un desarrollo sostenible” (COOTAD, 2010, art. 55.e), siendo así aquellas ordenanzas creadas para la regulación del uso y gestión el suelo, en las cuales se

incluye el cobro de respectivas tasas por el servicio administrativo prestado por parte de cada municipalidad.

El ordenamiento territorial se encuentra establecido en el artículo 297 *ibídem*, en donde hace mención que los territorios son clasificados según sus niveles de gobierno, esto es, territorios regionales, provinciales, cantonales y parroquiales. De allí que existe la clasificación de suelo urbano y rural, lo cual se considera fundamental para analizar el impacto que van a generar las distintas actividades emplazadas sobre cada territorio, y de esta manera se puedan generar tasas adecuadas a su impacto y al trabajo empleado por parte de la municipalidad para el otorgamiento de los permisos respectivos.

1.2.5. Código Tributario

Los tributos son prestaciones pecuniarias exigidas por el Estado a través de sus entes y de cada nivel de gobierno; siendo así que, los gobiernos municipales, como ya se identificó anteriormente, tienen la potestad para crear sus tributos para generar recaudaciones municipales y cobrar por el trabajo municipal empleado en la prestación de servicios administrativos; teniendo en cuenta que “(...) las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley” (Código Tributario, 2005, art. 3).

Cabe mencionar también que, las tasas respecto al uso y gestión del suelo creadas por el gobierno municipal, son fundamentales ya que los tributos no son únicamente generados y cobrados con la finalidad de generar ingresos, sino una de su principal finalidad consiste en servir “(...) como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional (...)” (Código Tributario, 2005, art. 6).

La obligación tributaria, tal y como manda el artículo 15, *ibídem*, consiste en aquel vínculo generado entre el Estado y el acreedor; es por ello que los gobiernos municipales crean la obligación tributaria respecto del uso y gestión del suelo mediante la tasa por la calificación de mismo y el permiso de funcionamiento, la cual va a ser cubierto a través de la

prestación en dinero por parte de aquellos que pretendan hacer uso del suelo, mismos que de conformidad con el artículo 24 de este Código Tributario, se denominan como contribuyentes.

1.3. Facultades y atribuciones de los Gobiernos Autónomos Municipales

Con la creación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los gobiernos municipales gozaron de facultades reglamentarias, ya que:

Descentralizar es equivalente a redistribuir las competencias en materia normativa, ejecutiva y de los ingresos económicos nacionales. Al gobierno local, cuyo origen es democrático, le corresponde expedir actos normativos a través de ordenanzas, prestar servicios públicos o sociales, y promover la organización y el desarrollo local. Con este objetivo, demanda recursos económicos que provienen de los tributos locales y de los ingresos tributarios y no tributarios del Presupuesto General del Estado. (Torres, 2020, p. 216)

En este sentido, tomando en cuenta lo mencionado por Ávila y Paredes (2022), el gobierno municipal cuenta con la facultad de administración tributaria, puesto que pueden crear actos normativos que les permitan ejecutar el cobro por sus servicios municipales prestados; y puedan también, generar recaudaciones tributarias a través del cobro de tasas y contribuciones especiales, con la finalidad de fortalecer el presupuesto municipal, para así, implementar políticas públicas que, considerando la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, garanticen la estabilidad y sostenibilidad de la comunidad.

El artículo 238 de la Constitución, establece la organización territorial del Ecuador, y menciona sobre la facultad de autonomía y descentralización que se otorga a los gobiernos subnacionales, dentro de los cuales, se determinan como gobiernos autónomos descentralizados a “los concejos regionales y provinciales, los concejos metropolitanos, los concejos municipales y las juntas rurales” (Constitución, 2008, art. 238).

Así también, la Carta Magna, establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales que, de entre todas, se destacan las siguientes:

(...) Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; (...) Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras; (...). (Constitución, 2008, art. 264)

A más de aquello, como se mencionó anteriormente, el COOTAD, es quien brinda autonomía y descentralización al gobierno municipal, al establecer en su artículo 54 las funciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal (...); Establecer el régimen de uso del suelo (...); Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial (...); Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley (...); Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales (...). (COOTAD, 2010, Art. 54)

Por lo tanto, es notable tanto dentro de la Constitución como del COOTAD, las diversas funciones, atribuciones y facultades con las que cuenta el gobierno municipal, de entre las cuales, se han determinado aquellas que están encaminadas a la correcta regulación de uso y gestión del suelo, para lo cual cuentan con la potestad administrativa tributaria con el objeto de que sustenten su prestación de servicios y generen su autonomía financiera municipal, a través del cobro de tasas y contribuciones especiales que crean gracias a su potestad reglamentaria.

A más de aquello, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo [SOT, en adelante] habla sobre la importancia que tiene la elaboración del PUGS por parte de los Gobiernos Municipales, y menciona que:

El PUGS establece los contenidos que le van a facilitar a los Gobiernos Municipales tener una proyección territorial respecto al cantón hasta 12 años, con lo cual van a trabajar para alcanzar las metas, el territorio deseado y especificado dentro de su PDOT. (...); Es importante la elaboración del PUGS por tres motivos: se establecen y se instrumentalizan las respectivas políticas públicas; se determinan los mecanismos y normativas a llevarse a cabo en el PDOT; y, se identifican los instrumentos y las alternativas en lo que respecta al uso y gestión del suelo. (Superintendencia de Ordenamiento Territorial, 2023, p. 2)

Análisis de la Ordenanza del GAD Municipal de Azogues respecto del uso y gestión del suelo

2.1. Generalidades respecto del uso del suelo en el cantón Azogues y de la Ordenanza de Aprobación y Gestión de la Actualización del PDOT y del PUGS

Se considera importante mencionar sobre aspectos generales con los que impacta esta ordenanza dentro de la población del cantón Azogues, ya que este cuerpo normativo, al regular aspectos relacionados con el ordenamiento territorial y uso del suelo, establece los parámetros y la normativa respecto al establecimiento de vivienda, actividades de comercio, actividades campesinas e industrias manufactureras. En este sentido, es menester señalar que:

La principal fuente de productividad del cantón Azogues son las actividades propias del mismo, tales como la construcción, el

transporte, la salud, las actividades comerciales, etc.; (...) y, en la actualidad, una de las nuevas actividades de producción económica y laboral, ha sido el sector de la manufactura. (Solís, Neira, Ormaza y Quevedo, 2021, p. 316)

Es así que, en la actualidad las necesidades de expansión industrial dentro de la ciudad de Azogues han generado la existencia de un crecimiento evidente en los sectores urbanos y rurales de este cantón, encontrándose “emplazados diferentes tipos de industrias y fábricas artesanales, lo que, sin lugar a dudas, ha contribuido a la generación de fuentes de empleo e ingresos” (Romero, 2019, p. 17).

Toda forma de utilización del suelo debe basarse en las ordenanzas y normativas establecidas en vigencia; por lo que, es importante definir con claridad y precisión las prestaciones y tasas tributarias que se derivan de la distribución territorial y uso del suelo para las diferentes actividades, tanto en el sector urbano como rural. Esto propiciará un régimen de recaudación municipal, mismo que debe ser equitativo y relativo a las exigencias e impactos sociales, medioambientales y tributarios generados por cada actividad que hace uso del suelo.

De igual forma, en el cantón han existido distintas actualizaciones de las ordenanzas y normativas para la distribución, control y uso del suelo; sin embargo, no se ha evidenciado un procedimiento adecuado para la regulación tributaria respecto al uso del suelo por parte de industrias que ocasionan un mediano y alto impacto. Por lo que, en relación a la ordenanza del PDOT y del PUGS (2022), esta carece de fundamento y ampliación jurídica respecto de los parámetros que serán aplicados para establecer el cálculo y cobro de los tributos establecidos dentro de dicha ordenanza, es decir, es nulo un pronunciamiento sobre un cuerpo normativo que sirva para el cálculo y cobro respectivo a la tasa por permisos de funcionamiento para actividades industriales.

2.2. Análisis de la Ordenanza del PDOT y del PUGS

Esta ordenanza fue presentada, debatida y aprobada por “El Ilustre Consejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Azogues” en dos debates, el primero en la Sesión Ordinaria del 17 de febrero del 2022, y el segundo en la Sesión Ordinaria del 15 de septiembre del 2022; de esta manera, fue debidamente publicada en el Registro Oficial edición especial No. 654 en fecha 15 de diciembre del 2022, en respeto a la normativa vigente, que como se ha establecido anteriormente, es obligación del gobierno municipal crear un plan de ordenamiento territorial, y, de uso y gestión del suelo, ya que contiene, de entre varios puntos, temas tributarios relacionados al cobro de tasas, lo cual va a afectar o beneficiar a la administración tributaria municipal.

La ordenanza contiene 228 artículos debidamente distribuidos entre sus 12 Títulos, y respectivos capítulos y secciones, además de contar con 6 Disposiciones Generales, 8 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Final. Del mencionado contenido respecto de la ordenanza, han sido objeto de análisis específicamente el Título IV que refiere de la Zonificación de Uso y Ocupación del Suelo, el Título VIII que hace mención a los Permisos otorgado por autorización del GADMA; y, la Sexta Disposición Transitoria.

Es así que, a través del análisis efectuado sobre la Ordenanza respectiva, en torno a la problemática existente respecto a la falta de regulación de uso y gestión del suelo para industrias de mediano y alto impacto, y, específicamente respecto a la carencia de normativa necesaria para la emisión y cobro de tasas por permisos de funcionamiento para dichas industrias, aquella información ha sido sintetizada en los siguientes puntos:

2.2.1. Zonificación de uso y ocupación del suelo: clasificación, destino, categorías y condiciones específicas del uso industrial

En cuanto a esta sección, se ha analizado lo concerniente a la clasificación que hace la ordenanza de aprobación y gestión de la

actualización del PDOT y del PUGS respecto del suelo industrial, misma que lo establece de manera general en su artículo 83 referente a los destinos de los usos del suelo; en donde, dentro del literal d, se determina que el uso industrial consiste en aquel que está destinado a la utilización de las áreas de la ciudad tanto en suelo urbano como rural, emplazando actividades industriales que provocan varios impactos, los cuales, dentro de dicha ordenanza, son clasificados únicamente en base a las ondas de ruido y ciertas afecciones ocasionadas por dicha actividad industrial tal y como se transcribe a continuación:

(...) Uso Industrial de mediano impacto. - Corresponde a industrias que producen ruido desde los 60dB, vibración y olores, condicionados o no, compatibles con usos de suelo residencial (vulcanizadoras, aserraderos, mecánicas semipesadas y pesadas);
Uso Industrial de alto impacto. - Corresponde a las industrias peligrosas por la emisión de combustión, emisiones de procesos, emisiones de ruido, vibración o residuos sólidos, su localización debe ser particularizada. (Fabricación de maquinaria pesada agrícola, botaderos de chatarra, fabricación de productos asfálticos, pétreos, fabricación de jabones y detergentes); (...). (PDOT y PUGS, 2022, art. 83, p. 68)

Como se puede apreciar, dentro de este cuerpo normativo se clasifica el uso industrial en base a los ruidos e impactos ambientales que provocan dichas actividades; sin embargo, también menciona que la localización de las industrias de alto impacto deberá ser particularizada, para lo cual, el GAD municipal no establece los parámetros necesarios para determinar la localización adecuada de aquellas industrias; siendo así que, en el artículo 87 y 88 de la ordenanza analizada, hace mención a condiciones generales y específicas del uso industrial, pero no determina a profundidad el tema relacionado a la localización particularizada de las industrias de alto impacto.

Los mencionados parámetros, al no estar establecidos dentro de esta ordenanza, el GAD municipal tenía la obligación de crear un cuerpo normativo que controle la localización de la actividad industrial de mediano y alto impacto, lo cual, podía ser establecido dentro del cuerpo normativo que regula los permisos de funcionamiento para dichas industrias, sin embargo, la municipalidad de Azogues, carece totalmente de ordenanza para la regulación de la tasa por dichos permisos.

Por lo tanto, es evidente la gran falta de regulación adecuada para el establecimiento de industrias de mediano y alto impacto, así como también, la carencia total de una regulación para sus respectivos permisos de funcionamiento, debido a que únicamente existen aspectos generales y ciertas condiciones específicas del suelo industrial, pero no se regula como tal, sino lo asemejan a las demás actividades emplazadas sobre el suelo, lo cual es erróneo ya que el suelo industrial debe contener una regulación más rigurosa debido a su impacto.

En este sentido, la ordenanza manifiesta que el suelo industrial calificado como tal, será considerado para fines tributarios y se remitirá al departamento de Avalúos y Catastros; sin embargo, en la administración municipal no se está cumpliendo con lo dispuesto en la ordenanza, ya que el tema relacionado a fines tributarios, ya sean actividades de vivienda, comercio o industrias, se tramita en el Departamento de Control Urbano, y, esto se configura como incumplimiento de norma expresa, ya que el GADMA designa dicha obligación a la Dirección de Control Urbano y no al departamento que ordena el cuerpo normativo.

2.2.2. Calificación de uso del suelo y permisos de funcionamiento

Como fue mencionado anteriormente, existe una la falta de regulación para determinar la localización particularizada de la actividad industrial, lo cual podía establecerse en la normativa que regula los permisos de funcionamiento de los cuales habla la ordenanza del PDOT y del PUGS; sin embargo, la problemática tributaria radica en la carencia de

normativa respecto a la regulación de tasas por dichos permisos de funcionamiento para actividades industriales.

El Título VIII de la ordenanza en análisis, refiere netamente a los permisos que deben ser otorgados por autorización del GAD Municipal de Azogues; en ese sentido, el artículo 147 de la ordenanza es clara al decir que “cualquier acción sobre el suelo (...), la ejecución de todas las obras y actividades que impliquen uso y/o ocupación del suelo en el cantón estarán sujetas en forma obligatoria a la autorización del GAD Municipal de Azogues” (PDOT y PUGS, 2022, p.101).

Así mismo, el artículo 148 ibídem, hace referencia a las autorizaciones que el GADMA otorga respecto del uso y ocupación del suelo, las mismas que constan de la “calificación de uso de suelo en el predio; autorización para ejecución de obras o permiso de construcción; autorización para el fraccionamiento del suelo; permiso de funcionamiento; y, otros permisos” (PDOT y PUGS, 2022, p.101).

Con base a lo mencionado sobre la normativa municipal, se han identificado dos tasas a cobrar por parte de la municipalidad, mismas que refieren a la tasa del Formulario por Emisión de Calificación de Uso del Suelo, y la tasa por Permiso de Funcionamiento, tal y como son determinadas en los artículos 157.1 y 157.2 en donde se establecen los requisitos para la obtención de la Calificación de Uso del Suelo y para la obtención del Permiso de Funcionamiento, respectivamente. El artículo 157.1 establece que:

Para la obtención de la Calificación de Uso del Suelo, el solicitante debe estar al día en sus obligaciones con el GAD municipal, y presentar: Solicitud dirigida al director de Control Urbano (...); Certificado de pago del formulario por emisión de Calificación de Uso del Suelo; Copia de escrituras (...). (PDOT y PUGS, 2022, p. 104 y 105)

De igual forma, el artículo 157.2 *ibídem*, establece que los requisitos para el permiso de funcionamiento constan de “solicitud dirigida a la Dirección de Control Urbano (...); Informe Ambiental (...); Calificación de Uso del Suelo (...); Certificado del pago de tasas por Permiso de Funcionamiento” (PDOT y PUGS, 2022, p.105). Determinándose así, la existencia de un tributo establecido por el propio Consejo Municipal para los permisos de funcionamiento, y siendo esta tasa el objeto de la problemática, ya que, apegado a la realidad, el GADMA está omitiendo el cumplimiento de su propia norma al no contar con un cuerpo normativo adecuado y necesario para el cobro del tributo sobre el cual habla en su ordenanza. En este sentido el GAD municipal, no está cumpliendo lo ordenado en norma expresa, ya que claramente la ordenanza menciona:

Todas las actividades estarán sujetas al cumplimiento de las condiciones urbanísticas establecidas en estas Normas, de la reglamentación técnica que fuera de aplicación y de las Ordenanzas Municipales correspondientes, (...). Toda actividad diferente a la vivienda estará obligada a obtener el permiso de funcionamiento. El permiso de funcionamiento tendrá la duración de 1 año calendario, mismo que será emitido por el Departamento de Control Urbano (...). (PDOT y PUGS, 2022, art. 153, p. 102 y 103)

Sin embargo, de la información obtenida por parte del Departamento de Control Urbano, perteneciente a la Municipalidad de Azogues, mediante Oficio No. GADMA-DCU-2023-0805-O se pudo conocer que la administración tributaria municipal no está cobrando dicha tasa por permisos de funcionamiento; ya que tal y como consta en el Anexo 1, en el inciso tercero, manifiesta que:

En lo referente al Permiso de Funcionamiento, debo manifestar que de momento no se encuentra implementada dicha figura, ello en concordancia con lo establecido en la Disposición Sexta de la *“Ordenanza de Aprobación y Gestión de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y del Plan de Uso y*

Gestión del Suelo (PUGS) del Cantón Azogues” por lo que de momento no se ha establecido ningún tipo de cobro. (Guarquila, 2023, GADMA)

En este sentido se puede apreciar que la Dirección de Control Urbano acepta que no existe ordenanza para ejecutar el cobro de la tasa establecida en la ordenanza del PDOT y del PUGS, y por ende dicha tasa no está siendo cobrada a aquellas industrias que se han emplazado en el cantón Azogues. Sin embargo, de la misma información, se menciona que no se ha establecido el cobro de dicha tasa, debido a lo que contempla la disposición sexta, misma que se menciona a continuación:

2.2.2.1. Disposición Transitoria Sexta

En base a lo manifestado por la Dirección de Control Urbano, mediante el informe citado anteriormente, el mismo menciona que no se ha establecido del cobro de tasas por permisos de funcionamiento por lo contemplado en la Disposición Sexta de la Ordenanza de Aprobación y Gestión de la Actualización del PDOT y del PUGS; disposición que manifiesta lo siguiente:

SEXTA. - El procedimiento para la emisión de los permisos de funcionamiento se regulará en el lapso de seis meses a partir de la publicación de la presente ordenanza; posterior a su aprobación y durante el lapso de seis meses se informará a la ciudadanía sobre los requisitos de emisión, procedimientos de aprobación y sanciones de incumplimiento antes de su entrada en vigor y exigencia. (PDOT y PUGS, 2022, p. 151)

Como se puede evidenciar, la norma es clara al manifestar que los permisos de funcionamiento se regularán en el lapso de seis meses posteriores a la aprobación y publicación de la ordenanza del PDOT y del PUGS; y, teniendo en cuenta que dicha ordenanza fue publicada el 15 de diciembre del 2022, el lapso para regular la tasa por los mencionados permisos y su respectiva comunicación a la ciudadanía sobre los mismos, ha fenecido el 15 de junio del 2023, y hasta el momento, el GADMA no se

ha manifestado sobre un cuerpo normativo para la emisión de dichos permisos; y, hay que considerar que varias industrias han migrado desde otras provincias hasta esta ciudad de Azogues, por el mismo hecho de no existir un tributo para su funcionamiento.

Inclusive, la Dirección de Planificación del GAD municipal de Azogues generó un Resumen Ejecutivo respecto del PDOT y del PUGS, y, dentro de dicho resumen no toman en cuenta con prioridad el tema sobre el establecimiento de las industrias de mediano y alto impacto; siendo así, únicamente refieren que “las industrias son quienes generan mayor ingreso económico, con la instalación de maquinaria y equipo industrial, tal como es el caso de la Industria de Cementos Guapán” (Orellana, 2020). Sin embargo, aquí radica una confusión con el tema de ingreso económico, ya que, el beneficio que están proveyendo las industrias es el de empleo, sin embargo, los ingresos tributarios a la municipalidad son nulos, ya que la tasa por la aprobación de permisos para el funcionamiento de dichas industrias no se encuentra establecida en cuerpo normativo alguno.

Por aceptación de la propia municipalidad de Azogues, se determina que no existe normativa para el cobro de la tasa determinada en la ordenanza sobre valor a pagar para la emisión de permisos de funcionamiento, por lo que están omitiendo lo establecido en su propia ordenanza, generando una vulneración a la seguridad jurídica puesto que las propias autoridades del GADMA están dejando sin efecto lo contemplado en su cuerpo normativo municipal. Además, esto produce evasión de tasas lo cual perjudica las arcas fiscales de la municipalidad y el sistema de recaudación tributaria.

Efectos jurídicos tributarios que produce la falta de regulación para la tasa por permisos de funcionamiento

Se producen efectos jurídico-tributarios de carácter negativo, ya que “el inapropiado manejo del entorno tributario respecto del establecimiento de industrias de mediano y alto impacto, provocado a causa de la falta de regulación del uso del suelo para aquellas industrias, genera deficiencias para el sujeto activo” (Gualpa, Peralta, Yamasqui, Giler, 2020, p. 116).

En este caso, es el GAD municipal de Azogues quien pierde ingresos tributarios, ya que se generan vacíos normativos debido a la inexistencia de ordenanza municipal correspondiente al cobro de tasas por permisos de funcionamiento, lo cual provoca también que el incumplimiento tienda a aumentar, y las recaudaciones del GADMA decrecen por la falta total de regulación para emitir los permisos de funcionamiento; inclusive para la emisión de dichos permisos, la municipalidad incumple lo establecido en la normativa, ya que, los trámites respectivos deben ser determinados, según la ordenanza, por el Departamento de Avalúos y Catastros, sin embargo, es el departamento de la Dirección de Control Urbano quien determina las tasas relacionadas al uso del suelo, con excepción de la tasa por permisos de funcionamiento debido a la falta de ordenanza de lo cual se ha venido abordando.

Esta falta de normativa municipal para el establecimiento y cobro de una tasa por el servicio administrativo que presta el GADMA para la aprobación de los permisos de funcionamiento, produce un flagrante incumplimiento de lo establecido en la Constitución y la Ley, es decir, el gobierno municipal de Azogues no está obedeciendo normas constitucionales, por lo que el actuar del GADMA se puede considerar como inconstitucional. La falta de creación de las tasas por permisos de funcionamiento, vulnera completamente lo contemplado en la norma suprema, misma que refiere a que “los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas: (...) Crear, modificar o suprimir

mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras” (Constitución, 2008, Art. 264).

De igual forma, la falta del cobro de la tasa por permisos de funcionamiento a causa de la inexistencia de ordenanza correspondiente, vulnera lo contemplado en la Constitución respecto del Régimen Tributario, en donde se establece claramente que mediante “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” (Constitución, 2008, Art. 301).

Efectivamente la tasa por permisos de funcionamiento se encuentra establecida en la Ordenanza de Aprobación del PDOT y del PUGS, sin embargo, no se está ejecutando el cobro por aquel servicio administrativo. El artículo 568 del COOTAD, es claro al mencionar que “(...) las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo, para la prestación de los siguientes servicios: (...) Servicios administrativos; (...)” (COOTAD, 2010).

Es así también que, al no cobrar una tasa establecida en la ley, el incumplimiento de facultades y obligaciones por parte del GADMA es claro y evidente; y, considerando lo establecido en el COOTAD, respecto de la facultad y obligación que tienen las municipalidades para aplicar el cobro de tasas retributivas por la prestación de un servicio administrativo, se produce una vulneración a la seguridad jurídica, pérdidas tributarias municipales y se vulneran determinadas actividades del Estado, ya que “la tasa es una prestación tributaria establecida por la ley o con fundamento en la ley a favor del Estado como titular directo o indirecto (...)” (Plazas, 2017, p. 12).

En este sentido, el uso del suelo por parte de industrias de mediano y alto impacto debe ser regulado de manera prioritaria, puesto que al ser industrias que generan altos ingresos económicos, y tomando en cuenta lo que manifiesta Rodríguez (2009), dichas industrias deben ser los sujetos

que asuman mayores contribuciones tributarias, puesto que el servicio administrativo que presta la municipalidad de Azogues para la emisión de permiso de funcionamiento de dichas industrias, será más riguroso y contempla un mayor trabajo municipal.

CONCLUSIONES

En conclusión, se ha podido determinar que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del suelo, PDOT y PUGS respectivamente, constituyen un sistema de planificación que los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben realizar de forma obligatoria debido a las facultades y atribuciones con las que cuentan desde la creación de la Constitución de 2008 y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010, en donde el Estado les otorga autonomía a los gobiernos municipales con el objeto de llegar a la consecución de sus fines, tales como tener una adecuada gestión que contribuya al desarrollo local, y por ende, al desarrollo sostenible de toda la nación.

Siendo así indispensable la creación de una planificación y gestión adecuada sobre el territorio y la utilización del suelo, se determinó que el PDOT y el PUGS del cantón Azogues es deficiente en cuanto a la regulación de uso y gestión del suelo para industrias de mediano y alto impacto, debido a que en su Ordenanza de Aprobación y Gestión de la Actualización del PDOT y del PUGS establece que dichas industrias deben ser reguladas para que se establezcan en una localización particularizada y contar con permisos de funcionamiento autorizados por el GADMA; sin embargo, dicha regulación no existe dentro de la mencionada ordenanza, y de igual forma, tampoco existe un cuerpo normativo que regule de forma particularizada la utilización del suelo por parte de las industrias, que se encuentra ligado a los permisos de funcionamiento, mismos que la municipalidad está omitiendo su cumplimiento, por lo que no se está ejecutando el cobro de la tasa debido a la falta de normativa municipal.

Tras la información y normativa analizada a lo largo del presente artículo se ha concluido y constatado que la tasa por permisos de funcionamiento que conforma la prestación de un servicio administrativo por parte del GADMA, se encuentra sin una normativa que permita ejecutar el cobro de la misma, de tal manera que el gobierno municipal de Azogues está omitiendo gravemente una norma expresa, al no cumplir con lo establecido en su propia ordenanza municipal, y lo que es más grave, el incumplimiento del COOTAD y la Constitución. Dicho incumplimiento genera una pérdida total para la administración tributaria municipal y provoca también un sentido de inconstitucionalidad por parte de la municipalidad al no cumplir con lo establecido en la Carta Magna, esto es, la creación de ordenanzas que creen tasas a ser cobradas por la prestación de un servicio municipal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, B. (2023). *Descentralización y ordenamiento jurídico en el Ecuador. Del diseño teórico a la realidad práctica*. Obtenido de ucacue-proquest:
<https://www.proquest.com/docview/2790104255/af175f9fad44d40pq/29?accountid=61870>
- Armijos, J. (2018). *Análisis del impacto de la ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo en las finanzas (GAD municipales)*. Obtenido de Universidad Central del Ecuador:
<http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/15940/1/t-uce-0005-cec-032.pdf>
- Ávila, E., & Paredes, E. (2022). *Análisis jurídico-económico de los ingresos tributarios municipales y su efecto presupuestario*. Obtenido de Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores:
<https://dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/3327/3298>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010). Asamblea Nacional. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 303.
- Código Tributario. (2005). Asamblea Nacional. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 38. Reformado: Edición Constitucional del Registro Oficial 13, 10 (2022)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *CEPAL. José Manuel Salazar-Xirinachs asume como nuevo secretario ejecutivo de la CEPAL*. Obtenido de:
<https://www.cepal.org/es/comunicados/jose-manuel-salazar-xirinachs-asume-como-nuevo-secretario-ejecutivo-la-cepal>
- Consejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues. (2022). *Ordenanza de Aprobación y Gestión de la*

Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS). Azogues: Edición Especial N° 654 - Registro Oficial.

Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo. (2020). *Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los planes de uso y gestión de suelo y, los planes urbanísticos complementarios de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitano.* Obtenido de Resolución Nro. 0005: https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/resoluci%c3%b3n_nro._005_ctugs_2020_norma_t%c3%a9cnica_pugs.pdf

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Asamblea Nacional. Montecristi: Registro Oficial No. 449.

Gualpa, N., Peralta, R., Yamasqui, D., & Giler, L. (2020). *Causas del incumplimiento de los deberes formales de contribuyente: caso Azogues.* 593 Digital Publisher CEIT, 5(5), 114-130. Obtenido de <https://doi.org/10.33386/593dp.2020.5.261>

Guarquila, L. (2023). Departamento de Control Urbano. Azogues: Oficio No. GADMA-DCU-2023-0805-O.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (2016). Asamblea Nacional. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 790.

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2016). *Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo de Ecuador.* Obtenido de Cepal: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-ordenamiento-territorial-uso-y-gestion-del-suelo-de-ecuador>

Organización de las Naciones Unidas. (2023). *CEPAL. América latina y el Caribe deberán acelerar el paso para lograr el cumplimiento de los*

objetivos de desarrollo sostenible hacia 2023. Obtenido de:
<https://www.cepal.org/es>

Organización de las Naciones Unidas. (2018). *La agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible*. Obtenido de
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/s1801141_es.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2022). *Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*. Obtenido de
<https://agenda2030lac.org/es/paises/ecuador>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2023). *Módulo 3: municipalidad y territorios indígenas*. Obtenido de FAO: <https://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/modulo-3/marco-conceptual/rol-gobiernos-municipales/es/>

Orellana, E. (2020). *Resumen ejecutivo del PDOT y el PUGS*. Azogues: Dirección de Planificación. LCC-GADM-001-2020.

Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe. (2023). *Sistema de Planificación Urbano del Ecuador*. Obtenido de CEPAL: <https://plataformaurbana.cepal.org/es/sistemas/planificacion/sistema-de-planificacion-urbano-de-ecuador>

Plazas, M. (2017). *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*. Tomo II. Bogotá: Temis.

Portal de Suelos de la FAO. (2023). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de
<https://www.fao.org/soils-portal/about/definiciones/es/>

Rodríguez, D. M. (2009). *Alcance y efectos de la introducción del principio de progresividad en sistema constitucional tributario ecuatoriano, a partir de la Constitución del 2008*. Quito, Ecuador.

- Romero, D. (2019). *Metodología para el emplazamiento del parque industrial y artesanal en el cantón Azogues*. Cuenca: Biblioteca Ucacue.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Obtenido de SENPLADES: http://www.geograficomilitar.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/base_legal/codigo_organico_de_planificacion_y_finanzas_publicas.pdf
- Solís, J., Neira, M., Ormaza, J., & Jorge, Q. (2021). *Emprendimiento e innovación: dimensiones para el estudio de las MIPYMES de Azogues-Ecuador*. Obtenido de redalyc: <https://www.redalyc.org/journal/280/28065533026/28065533026.pdf>
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (2021). *El PUGS: una herramienta muy importante para los GADM*. Obtenido de SOT: <https://www.sot.gob.ec/noticia/el-pugs%3a-una-herramienta-muy-importante-para-los-gadm/1723/esp>
- Torres, Á. (2020). *Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador*. Obtenido de Scielo: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0122-98932020000100211

ANEXOS

ANEXO 1



GAD MUNICIPAL AZOGUES DEPARTAMENTO DE CONTROL URBANO

Oficio N° GADMA-DCU-2023-0805-O
Azogues, 29 de junio de 2023

Señor
Jonnathan Leonardo Andrade Mainato
Presente.

De mi consideración:

En respuesta al Documento No. GADMA-VU-2023-11648-EXT, en el que solicita "información con respecto a la tasa por el Formulario de Emisión de Calificación de Uso de Suelo, y sobre la Tasa por Permiso de Funcionamiento, establecidos en los artículos 157.1 y 157.2 de la Ordenanza de Aprobación del PDOT y el PUGS, respectivamente. Información dentro de la cual le permita conocer la forma en la que se calculan dichas tasas..."; al respecto debo manifestar lo que sigue:

Con respecto a la tasa por Calificación de Uso de Suelo, se encuentra establecida en la "Ordenanza codificada de cobro de servicios técnicos y administrativos en Azogues", Art. 19.- *Calificación de Uso de Suelo.- Se cobrará una tasa equivalente, al dos por mil del valor imponible, correspondiente al avalúo del terreno, más el dos por mil del valor imponible correspondiente al avalúo del área de edificación, ocupada para la actividad económica, en relación al avalúo del área total de la edificación, tomando como referencia los datos constantes en la carta de pago, para lo cual se presentará el formulario correspondiente.*"

En lo referente al Permiso de Funcionamiento, debo manifestar que de momento no se encuentra implementada dicha figura, ello en concordancia a lo establecido en la Disposición Sexta de la "Ordenanza de Aprobación y Gestión de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del Cantón Azogues" por lo que de momento no se ha establecido ningún tipo de cobro.

Atentamente,

Arq. Lenin Guanzuila Sacoto
JEFE DE CONTROL URBANO

Referencia: GADMA-VU-2023-11648-EXT
Asesor: - OFICIO

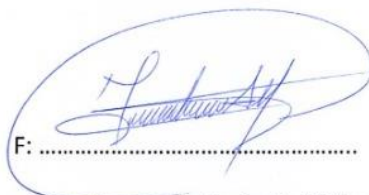


Dirección: Solano y Matovelle. Teléfono: (5937) 2240060 ext. 3141 Fax (5937) 2240212
www.azogues.gob.ec



Jonnathan Leonardo Andrade Mainato portador de la cédula de ciudadanía N° **0302389127**. En calidad de autor y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación “**Análisis de los impactos tributarios que se derivan de la Ordenanza de Uso y Gestión del Suelo del año 2022 del cantón Azogues**” de conformidad a lo establecido en el artículo 114 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, para que realice la publicación de éste trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Azogues, **21 de julio de 2023**


F:

Jonnathan Leonardo Andrade Mainato

C.I. 0302389127