

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADÉMICA CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

GESTIÓN TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DE AZOGUES. UN  
ANÁLISIS A SU APLICACIÓN

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

**AUTOR: MARCELO ISRAEL MENDIETA ORMAZA**

**ANA PAULA PAEZ CORONEL**

**DIRECTOR: DR. DIEGO ADRIAN ORMAZA AVILA**

**AZOGUES – ECUADOR**

**AÑO 2023**

**DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO**

**Declaratoria de Autoría y Responsabilidad**

**Marcelo Israel Mendieta Ormaza** portador(a) de la cédula de ciudadanía N° **0302130919**.. Declaro ser el autor de la obra: **“Gestion tributario en el Municipio Azogues. Un analisis a su aplicacion”**, 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, 04 de octubre de 2023**

F: 

**Marcelo Israel Mendieta Ormaza**

**C.I. 0302130919.**

**Declaratoria de Autoría y Responsabilidad**

Ana Paula Paez Coronel portador(a) de la cédula de ciudadanía N° 0302333885. Declaro ser el autor de la obra: "Gestión tributario en el Municipio Azogues. Un análisis a su aplicación", 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, 04 de octubre de 2023



F.....

**Ana Paula Paez Coronel**  
C.I. 0302333885

Azogues, 18 de septiembre de 2023.

Dr.  
Xavier Ávila Cárdenas  
**COORDINADOR DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CUENCA SEDE AZOGUES**  
Ciudad.

De mis consideraciones;

Por medio del presente me permito en primer lugar expresarle mis deseos de éxito en funciones que acertadamente desempeña, por otro lado, debo informar como director del trabajo de titulación de los estudiantes **MARCELO ISRAEL MENDIETA ORMAZA** y **ANA PAULA PAEZ CORONEL**, signado con el nombre **"GESTIÓN TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DE AZOGUES. UN ANÁLISIS A SU APLICACIÓN"**, ha sido desarrollado con toda probidad y calidad que se requiere en este caso. Situación por la que, al hacerse concluido con el mismo, se puede continuar con el proceso para su correspondiente revisión y trámites de titulación. Finalmente me permito informar que la calificación del trabajo de titulación es de 40/40.

Por la atención que sabrá dar a la presente le anticipo mis agradecimientos.

Atentamente;



Abg. Diego Ormaza Avila  
Docente Tutor.

## DEDICATORIA

El presente artículo se lo dedico con todo mi amor a Dios, a todas las personas quienes me brindaron siempre su apoyo y me encaminaron a cumplir con el objetivo de terminar mi carrera universitaria de la cual haré mi vida. Al cuerpo docente de la Universidad Católica de Cuenca por guiarme en el camino del conocimiento. Con una consideración especial a mi madre María Gabriela Ormaza Ávila y, a mi padre Marcelo Mendieta Muñoz, gracias por creer en mí, y, apoyarme en todo momento.

**Marcelo Israel Mendieta Ormaza**

## DEDICATORIA

El presente artículo se lo dedico con todo mi cariño a mis padres César Enrique Páez Crespo y Yajaira Maribel Coronel Guevara por ser un pilar fundamental en mi vida, también va de manera especial a mis abuelitas Rosa de la Nube Crespo Crespo y Zaida Alicia Guevara Palomeque por apoyarme en todo momento, gracias por creer en mi esto es con todo mi amor para mi familia.

**Ana Paula Páez Coronel**

## **Gestión tributaria en el Municipio de Azogues. Un análisis a su aplicación**

Marcelo Israel Mendieta Ormaza, Ana Paula Páez Coronel, Diego Adrián Ormaza Ávila

Universidad Católica de Cuenca, [marcelo.mendieta.19@est.ucacue.edu.ec](mailto:marcelo.mendieta.19@est.ucacue.edu.ec),  
[ana.paez.85@est.ucacue.edu.ec](mailto:ana.paez.85@est.ucacue.edu.ec)

### **1. RESUMEN**

Este trabajo de investigación tiene como objetivo exponer la importancia de una adecuada gestión tributaria por parte de las administraciones públicas, para ello y luego de construir las bases teóricas que den un sustento adecuado a este esfuerzo académico, se aterrizó en el análisis de la realidad en el gobierno municipal de la ciudad de Azogues.

Metodológicamente este trabajo tiene un enfoque cualitativo, con un alcance descriptivo, en donde se aplicaron los métodos dogmático jurídico y el analítico. Como técnicas se aplicaron la entrevista y el fichaje bibliográfico, insumos que permitieron obtener las bases de información para la realización de este trabajo de titulación. Como se resultados se obtuvieron que existen casos en los cuales la administración municipal de Azogues no aplica su gestión tributaria de forma adecuada y se concluye en estos casos, se afectan derechos de los contribuyentes, al igual que se transgreden principios tributarios como el de legalidad, seguridad jurídica y capacidad contributiva.

*Palabras clave:* gestión tributaria, determinación tributaria, seguridad jurídica, capacidad contributiva

*Tax management in Azogues Municipality. An analysis of its application*

**2. ABSTRACT**

This research aims to highlight the importance of proper tax management by public administrations; for this purpose and after setting the theoretical bases that give appropriate support to this academic effort, it analyzed the Azogues Municipal Government reality.

Methodologically this study has a qualitative approach with a descriptive scope: the legal, dogmatic, and analytical methods were employed, and techniques like the interview and the bibliographic file were applied.

which permitted obtaining the basis of information for this degree work. The results revealed that there are cases in which the municipal administration of Azogues does not apply its tax management appropriately, and it is concluded that in these issues, taxpayers' rights are affected, as well as tax principles such as legality, legal certainty, and contributive capacity are transgressed.

*Keywords:* tax management, tax assessment, legal certainty, contributive capacity

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>Resumen</b> .....	¡Error! Marcador no definido.
<b>Abstract</b> .....	<b>V</b>
<b>Palabras clave</b> .....	¡Error! Marcador no definido.
<b>Keywords</b> .....	¡Error! Marcador no definido.
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>Metodología</b> .....	<b>8</b>
<b>Antecedentes conceptuales</b> .....	<b>8</b>
<b>El tributo.</b> .....	<b>8</b>
<b>El hecho generador del tributo.</b> .....	<b>10</b>
<b>La importancia de una adecuada gestión tributaria en la administración pública</b> .....	<b>13</b>
<b>Las facultades de la administracion tributaria</b> .....	<b>19</b>
Facultad normativa .....	<b>20</b>
Facultad determinadora .....	<b>20</b>
Facultad recaudadora .....	<b>21</b>
Facultad resolutoria.....	<b>23</b>
Facultad sancionadora .....	<b>25</b>
<b>Principios tributarios que se afectan por una inadecuada gestión tributaria</b> .....	<b>26</b>
Principio de legalidad .....	<b>26</b>
Seguridad juridica.....	<b>28</b>
Capacidad contributiva.....	<b>29</b>
<b>Análisis de casos</b> .....	<b>32</b>
<b>Discusión Final</b> .....	<b>35</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>35</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>36</b>

#### 4. INTRODUCCIÓN

La presente investigación parte de la consideración de los principios y facultades tributarias que deben ser considerados dentro de la gestión tributaria, actividad que es aplicada por la administración pública. En la actualidad la administración tributaria ha demostrado flaquezas en cuanto a la aplicación de la gestión tributaria causando que el desarrollo de sus funciones no sea eficiente, no mantiene un proceso de comunicación entre las instituciones públicas seccionales, utiliza figuras jurídicas como las servidumbres de paso para determinar una pluralidad irreal de bienes, lo cual conlleva a que se cobren tributos de una forma excesiva, por citar algunos ejemplos.

De otro lado, la indebida determinación del nacimiento de las obligaciones así como de los contribuyentes, conlleva a discutir sobre la eficacia de la gestión tributaria que desempeña y en general de las actividades de la administración pública, la seguridad jurídica se ve obstaculizada, ya que la sociedad ha perdido la confianza de que el Estado crea y cobra los tributos utilizando la ley, es claro suponer que las flaquezas en la aplicación del principio de legalidad no contribuyen a mejorar el panorama y por último hablar de la capacidad contributiva que ha quedado a su vez en inaplicación total. Esta investigación se desarrolló con el interés académico de analizar la aplicación de la gestión tributaria en la ciudad de Azogues. En la presente investigación se utilizó un enfoque cualitativo y en cuanto a la metodología acompañamos del método descriptivo, explicativo y deductivo inductivo, lo que buscamos en el trabajo es determinar las consecuencias y afectaciones a las relaciones tributarias en la sociedad que son resultado de la falta e indebida aplicación de los principios y facultades tributarias.

En este contexto la pregunta de investigación planteada para este trabajo fue ¿Cuáles son los efectos jurídicos que acarrea la inadecuada gestión tributaria en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de la ciudad de Azogues? Para dar respuesta a esta interrogante hemos de analizar los principios y facultades de la administración tributaria que conforman la gestión tributaria, de igual forma se construye una base teórica que consideramos fundamentales

para entender nuestro tema en cuestión, además se cuenta con el análisis de algunos casos donde queda en evidencia las consecuencias de la falta e indebida aplicación de los principios y facultades tributarias.

## **5. METODOLOGÍA**

Este trabajo tiene un enfoque cualitativo, con un alcance de investigación descriptivo, puesto que además de justificar la existencia del problema de investigación, se exponen las consecuencias que se producen por una inadecuada gestión tributaria.

La metodología que se aplicó fue en primer lugar el dogmático jurídico, mismo que ha permitido hacer una exposición teórica de la gestión tributaria, las facultades de la administración y los principios tributarios que se ven afectados cuando no existe una aplicación correcta de dicha gestión. De otro lado, se aplicó el método analítico puesto que, con la información aportada en casos concretos, se pudo comprender como se afectaron derechos de los contribuyentes por la aplicación inadecuada de la gestión tributaria.

Como técnicas de investigación se aplicó la entrevista y dos supuestos concretos y el fichaje bibliográfico como obtener la información doctrinaria, normativa y jurisprudencial.

## **6. ANTECEDENTES CONCEPTUALES.**

### **7. EL TRIBUTO.**

Para analizar la institucionalidad del tributo es necesario comprender la parte del derecho sustantivo que lo regula, “El derecho tributario es la disciplina que tiene por objeto de estudio el ordenamiento jurídico que regula el establecimiento y aplicación de los tributos” (Queralt, Lozano, Tejerizo, & Casado. 2018. P.41). Dentro del mundo jurídico, el tributo es muy especial debido a que es el objeto de estudio del derecho tributario, además esta rama del derecho públicoregula las relaciones que surgen entre el estado y los particulares a consecuencia del tributo.

El tributo es el valor pecuniario que exige el Estado unilateralmente a la sociedad para cubrir con el gasto público, como figura jurídica - económica, es una herramienta que genera ingresos para el Estado de forma legal, “el tributo tiene como finalidad esencial proporcionar un ingreso a la Administración” (Acosta, Villanueva, & Yarza., 2017, P. 139). Los tributos responden al dinamismo social, pues una persona al mantener o realizar cualquier actividad lo hace a través de sus recursos económicos. Los tributos constituyen además la primera fuente de ingresos del Estado, lo cual manifiesta su importancia, se caracterizan por tratarse de obligaciones de carácter dinerario, creada de forma unilateral por parte del Estado, mismas que se aplican de forma coercitiva en la sociedad y se necesita de la ley para poder ser creadas. La naturaleza del tributo, consagra una obligación en dinero que se cobra a las personas que pertenecen a una sociedad, para que esta sociedad subsista y genere una calidad de vida, por este motivo al ser una obligación de estricto cumplimiento se ajusta al marco legal para regular su aplicación y alcance de ejercicio, además al considerar la utilidad pública de la recaudación tributaria la ley prevé este hecho para garantizar el aprovechamiento público y no privado, lamentable es la sociedad donde los tributos no se regulan, se generan cuantías excesivas e injustificadas cuya recaudación sirve solo a intereses individualistas.

El tributo, para su mejor comprensión, se fragmenta en dos tipos, los tributos vinculados y los no vinculados. Los tributos vinculados, refieren que estas prestaciones dependerán de la exteriorización de alguna actividad realizada por el gobierno que tenga un impacto directo o indirecto al contribuyente, como por ejemplo la prestación de un servicio público o la realización de una obra pública, para luego aplicarle una obligación tributaria al contribuyente, en esta categoría se encuentran las tasas y las contribuciones especiales. Los tributos no vinculados, al contrario, no necesitan de la existencia de alguna actividad previa del gobierno, sino que imponen una obligación tributaria fundamentada en la actividad que lleva a cabo el ciudadano en el desarrollo de la vida social, como la adquisición de productos o bienes, ingresos, entre otros. En esta categoría tenemos a los impuestos que se distinguen por el tipo de actividad social que realiza el contribuyente.

La persona en un contexto jurídico se denomina sujeto de derecho, esto implica que además de gozar de una amplia gama de derechos que garanticen la subsistencia en la sociedad de forma digna, poseen un cúmulo de obligaciones y deberes que garantizan la subsistencia de la sociedad como por ejemplo el tributo.

En culturas muy antiguas el concepto del tributo no se relacionaba con prestaciones de carácter pecuniarias, pues el concepto mismo de dinero aún no existía, se utilizaba el trabajo y mano de obra para contribuir con el Estado, pero el concepto es el mismo, pues dichas contribuciones garantizaban la evolución de la sociedad solventando las necesidades de la misma, después con la evolución social vino naturalmente una evolución de los tributos, esto es la ley tributaria, pues debemos considerar que hoy en día el tributo se constituye como la única figura jurídica que afecta directamente a la economía social para satisfacer el gasto público por ello es necesario que esta sea considerada como una prestación EX LEGE, para garantizar un proceso legal y transparente que refleje la eficacia de la recaudación. Hoy en día como mecanismo de control gozamos del derecho tributario, definiéndola como una rama del derecho público que regula las relaciones entre los contribuyentes y el Estado, además de otros parámetros como la gestión tributaria.

## **8. EL HECHO GENERADOR DEL TRIBUTO.**

Para referirse en el ámbito tributario a la imposición de obligaciones a los ciudadanos, se debe hacer referencia necesariamente al hecho imponible y al hecho generador, dos conceptos que parecen ser iguales, sin embargo, guardan una diferencia esencial. El hecho imponible se refiere concretamente a aquella situación hipotética determinada por la ley que debe exteriorizarse por las personas capaces de contribuir en el marco de las actividades de la sociedad para que nazca una obligación tributaria, es así que cada obligación tributaria posee un hecho imponible, por otro lado, según establece el artículo 16 del Código Tributario ecuatoriano (2005) “se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”. Es decir, es la adecuación de un tributo con la manifestación de la conducta humana según el hecho determinado por el legislador mediante la ley, una vez que se determina realizado el hecho generador nace una obligación tributaria y ello conlleva a la

recaudación. Para el correcto ejercicio de las actividades tributarias es indispensable especificar cuál es el hecho factico que será merecedor a un gravamen, el cumplimiento de este, para poder determinar con certeza el nacimiento de una obligación tributaria.

Verificar el cumplimiento del hecho generador, es un acto propio de la gestión tributaria, puesto que este elemento del tributo describe conductas que serán de utilidad para determinar el nacimiento de la obligación tributaria. La descripción de conductas es de dos vías, la primera se refiere al análisis de la conducta de los contribuyentes al manifestar riqueza en la sociedad, es decir, su capacidad adquisitiva, para lo cual se determinara el “impuesto”, por otro lado, se analiza las conductas realizadas por el Estado pero que tienen relevancia directa con la sociedad, como la prestación o ampliación de un servicio público y la creación o mejora de una obra pública para lo cual se podrá fijar la “tasa o contribuciones especiales”. Si no hay hecho vinculante es imposible determinar la conducta, por lo tanto, el tributo no es eficaz.

El hecho generador posee cuatro elementos fundamentales, el primero, el material, que hace referencia al objeto gravable, atendiendo a la parte de la riqueza o capacidad adquisitiva que determinara la cuantía de la obligación al contribuyente; el segundo, el personal, que analiza la parte de la sociedad a la cual está dirigida la obligación tributaria, el tercero el temporal, que permite conocer el momento donde se ha cumplido el hecho generador y es aquí donde nace la obligación tributaria; y el cuarto, el espacial, que estudia el lugar o zona donde se ha cumplido el hecho generador.

Debemos contemplar que una vez que se verifica el cumplimiento del hecho generador, corresponde la liquidación del mismo, la liquidación es el proceso de cuantificación del gravamen que le corresponde a cada obligación tributaria. Los gobiernos autónomos descentralizados poseen autonomía administrativa y financiera, con el objeto de que puedan establecer procesos de autofinanciamiento para concretar proyectos públicos, pues la liquidación tributaria emana de esta autonomía que poseen las comunidades autónomas. La correcta cuantificación del monto de la obligación tributaria permite que los valores que exige el Estado impositor sean correspondientes al valor de la prestación, la inadecuada liquidación del tributo generaría cuantías exageradas

e injustificadas que resultan en un perjuicio económico innecesario y no correspondiente al valor real de la prestación que dio origen a la obligación tributaria.

Por lo tanto, el hecho generador del tributo es la herramienta que posee la administración pública para determinar el nacimiento de una obligación tributaria. “Si se quiere entender cualquier tributo se debe acudir al hecho generador, el hecho generador es el mapa que identifica la naturaleza y todas las características de un tributo”. (Vazquez, 2017, p. 2)

Cada tributo posee una connotación especial al tener un hecho generador o “tipo tributario” propio, es por ello que entender el evento que causara una obligación tributaria es indispensable para conocer qué tipo de tributo sustanciara la obligación, por ejemplo, cuando nos referimos a la prestación de un servicio público, entendemos que este es el hecho generador de la Tasa, por lo tanto podemos comprender la obligación y la espiritualidad de la clase de tributo que lo acompaña, si podemos conocer cuál es su hecho generador.

Estudiar el hecho generador y la liquidación resulta imprescindible al momento de analizar la gestión tributaria, ya que, al existir una prestación por el Estado, que sentara la existencia de un hecho generador, comenzara la ejecución de las facultades tributarias que corresponden a la gestión tributaria mismas como lo son la determinación y la recaudación.

Dentro de la amalgama de operaciones que realiza la administración, sean estas administrativas o tributarias, son de gran impacto en la sociedad, deben trabajar en armonía y en cooperatividad, el gobierno municipal en su gestión pública crea una obra pública o presta un servicio público, y la gestión tributaria establece determina el nacimiento de una obligación tributaria, la cuantía de la prestación, y procede a recaudar los valores adeudados. Para entender el tributo es necesario conocer las obligaciones, estas últimas son respuesta a la existencia del ser humano y su relación con la sociedad y por ello eventualmente el hecho generador es el encargado de determinar el momento del nacimiento de dicha obligación.

El hecho generador tiene tres características:

1.- Es una hipótesis legal. Describe una función jurídica o un comportamiento que de realizarse se Deberá pagar tributos. 2.- Identifica al tributo. El hecho generador es el ADN del tributo, indica si se está ante un impuesto, tasa o contribución especial. 3.- Realizado el comportamiento establecido en la ley, nace la obligación tributaria. Por ejemplo, si se compra el pantalón el acto de comprar será la hipótesis legal que grava la capacidad económica del comprador (impuesto) y al realizarlo nace la obligación tributaria principal de pagar (Vazquez, 2017, p. 3)

La hipótesis social que naturalmente representa al hecho imponible considera que deberá ser certera sobre qué tipo tributo se refiere el gravamen. El hecho generador, al tener contacto directo con la sociedad, debe permitir identificar la naturaleza jurídica de la prestación, y al momento de la exteriorización de la conducta de los contribuyentes, se deberá considerar la cuantía de la obligación tributaria y por supuesto el momento exacto en el que nace la obligación. Hasta este punto podemos concluir que, para la recaudación del tributo, donde previamente la exigibilidad toma lugar, el hecho generador resulta ser un elemento fundamental de carácter previo y de cumplimiento necesario para que pueda determinarse con precisión el nacimiento de la obligación tributaria.

## **9. LA IMPORTANCIA DE UNA ADECUADA GESTIÓN TRIBUTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

El Estado requiere, para el logro de sus fines y objetivos trazados, recaudar una porción de la riqueza generada por sus administrados a través de un ente administrativo (Administración Tributaria) que goce de determinadas facultades y prerrogativas (deberes/poderes) que le permitan determinar la obligación tributaria y recaudar el crédito así determinado. A su vez, los administrados coadyuvan al logro del bien común mediante la entrega al Estado de una porción de los recursos que disponen, requiriendo el respeto irrestricto de su capacidad contributiva (Angulo, 2014, P.1)

Una administración pública debe contar con un marco legal apropiado que provea orden en el ejercicio administrativo, servir a la sociedad con una organización de integridad basado en valores de transparencia y estrategia siempre en búsqueda del orden social, realizar procesos eficientes encaminados al beneficio público y no operar con base al beneficio individual. El Código Tributario (2005) señala que “la gestión tributaria corresponde al organismo que la ley establezca y comprende las funciones de determinación y recaudación de los tributos, así como la resolución de las reclamaciones y absolución de las consultas tributarias” (art. 9). Esta amalgama de funciones garantiza la eficiencia de la administración tributaria respecto al cobro de los tributos como manda la ley.

El derecho, como aquella postura que busca la justicia, ha determinado un sinnúmero de parámetros que establecen cómo funcionará la administración pública y a su vez expresar a los ciudadanos como se llevará a cabo este proceso. Si bien es cierto la gestión tributaria se refiere a la amalgama de procedimientos administrativos encaminados a ejecutar los tributos en una zona específica, es decir, se encarga de establecer y aplicar todas las operaciones relacionadas con la determinación, cuantificación, y recaudación tributaria. Podemos afirmar que la correcta gestión tributaria es el resultado de la debida aplicación de los valores y principios en cada institución pública acompañado con el respeto a la ley, una administración pública adecuada, es aquella que determina de forma correcta el nacimiento de una obligación tributaria, determina debidamente a los contribuyentes que deberán cumplir con dichas obligaciones, cuantifica de forma eficiente, suficiente y no excesiva la cuantía del tributo y cobra los tributos conforme a la ley, con base a requerimientos mas no a amenazas de sanciones que instruyen miedo en los contribuyentes y por supuesto, una buena administración pública genera y aplica beneficios tributarios en su gestión.

Los tributos generan una fuente de ingresos necesaria para financiar los servicios públicos, las obras públicas y demás condiciones que satisfagan las necesidades de la sociedad, de no existir una adecuada gestión tributaria conllevaría una serie de problemas económicos a la sociedad, pluralidades de obligaciones tributarias, creadas sin justificación, alejadas de la ley generan

pobreza en la sociedad sin recibir una contribución en obras o servicios por parte del Estado. Además, se ve afectada la estabilidad del mismo gobierno, ya que en el marco internacional no se considera bien visto que existan necesidades sociales desatendidas como: hospitales sin insumos médicos, pobreza, escasez de empleo, etc. Al realizar una gestión inadecuada, la sociedad pierde confianza en la organización del gobierno, ya no aseguran que el gobierno utiliza sus recursos para beneficiar al pueblo sino al contrario, consideran excesivos los tributos que recaudan y suponen que los gobernantes usan arbitrariamente los mismos lo cual genera una lucha constante entre el pueblo y su gobierno, como ejemplo podemos usar el famoso caso en la monarquía Francesa de 1793 donde el pueblo se levantó en contra del rey Luis XVI y su esposa María Antonieta tras mostrar una figura antipática con su Reino, cobrando tributos de forma excesiva, generando un golpe de hambruna y miseria en todo el territorio al abusar de sus potestades tributarias y contributivas.

Es de suponerse que el fin último del gobierno debe ser el desarrollo y la evolución de la sociedad, la pregunta que nos invade es precisamente: ¿Cómo lograr esto?, pues al respecto se ha manifestado el autor y maestro Van Kommer (2011) quien expone que: “El buen gobierno tiene ocho características importantes, que incluyen: participativo, orientado hacia el consenso, responsable, transparente, con capacidad de respuesta, eficaz y eficiente, equitativo e inclusivo, que obedece el estado de derecho”. (p.46).

El autor hace referencia a maneras de gobernar o plantear situaciones que faciliten este proceso, sin embargo, es adecuado orientar la discusión en que el Estado debe guardar un sentido de pertenencia con la sociedad, al ser esta última, un elemento constitutivo de este, por ser el motor del desarrollo territorial y ser quien determina las autoridades que encabezarán el mismo gobierno. El cumplimiento cabal de las leyes por la administración pública es el único recurso para que el pueblo recobre la confianza en las actuaciones administrativas tributarias que realiza el Estado. Estamos de acuerdo que una administración transparente, sin intereses individuales inmiscuidos en los proyectos públicos, es un espacio donde los contribuyentes adquieren seguridad en el proceso y en la utilización de los tributos.

La Constitución de la República del Ecuador determina que el desarrollo de las actividades de la administración pública deberán ser eficientes a fin de que la administración sea eficaz al momento de responder las necesidades y requerimientos del pueblo, sin embargo, la teoría de la eficacia institucional tiene un alcance más alto y en la realidad los estándares son más bajos y con ello nos derivamos a la capacidad de respuesta y solución, el Estado debe procurar que las instituciones públicas tengan una estructura que les permita gozar de mecanismos de organización que garantice la capacidad de no solo solventar cualquier requerimiento de los individuos, sino también determinar soluciones en períodos de tiempo razonables para ello.

La gestión tributaria refleja un carácter de organización territorial que permite la administración pública realizar políticas tributarias que fomenten los medios productivos y con ello una sociedad económicamente activa mediante el empleo, bienes y servicios, entre otros. Además una gestión tributaria adecuada genera beneficios económicos sociales como las exenciones y deducciones tributarias, es por ello que se vuelve imprescindible la aplicación de la potestad de imposición de forma correcta bajo la aplicación del derecho sustantivo y adjetivo de nuestro ordenamiento jurídico. Una administración que genera una inadecuada gestión tributaria conllevaría una serie de consecuencias sociales y económicas en la jurisdicción dominante, no existiría una correcta determinación de la cuantía, zona y contribuyentes, es decir, montos excesivos e irreales, dualidades en las obligaciones tributarias y determinaciones incorrectas de los contribuyentes.

Es adecuado ampliar el esquema del profesor Van Kommer (2011) al señalar que un buen gobierno es "(...) participativo, orientado hacia el consenso, responsable, transparente, con capacidad de respuesta, eficaz y eficiente, equitativo e inclusivo, que obedece el estado de derecho" (P.46), además es aquel que no necesita alejarse de la ley para poder cubrir el gasto público, aquel que no se aprovecha del desconocimiento y de situaciones que generen vulnerabilidad en la sociedad para determinar tributos mal creados o con cuantías excesivas que afectan la economía social sin presentar un beneficio, en un buen gobierno a la sociedad se le retribuye paz y evolución, no pobreza en base al abuso y coimas por amenazas. Podemos entender que "La administración

tributaria tiene como objetivo principal la recaudación de impuestos” (Barreix & Jeronimo, 2003, p. 4), claro que si, naturalmente la administracion siempre deberá garantizar el progreso social en base a una buena politica y de esta manera satisfacer las necesidades de los habitantes, pero no constituye una razon suficiente para que la administracion genere arbitrariamente obligaciones tributarias y las recaude de forma incorrecta.

Al hablar del gobierno, administracion o dominio de la sociedad es inevitable suponer que la politica tributaria, que tiene que ver con los ingresos de activos a las arcas Estatales, tienen que ver con las demas politicas publicas que efectuaran el aprovechamiento de los recursos, por ello, referirnos a la gestion tributaria es la aplicación de las potestades tributarias y la creacion de politicas tributarias en beneficio de la sociedad en base a la recaudacion de tributos y el aprovechamiento de estos, generando asi bienestar social, crecimiento, una correcta redistribucion de la riqueza y en aspectos generales cubrir con el gasto publico.

La gestion tributaria consiste en el ejercicio de un conjunto diversificado y heterogeneo de actuaciones administrativas dirigidas en primer termino, a posibilitar el financiamiento normal de la aplicación misma del sistema tributario, lo que supone que entre otras cosas, hacer posible el normal cumplimiento de las obligaciones y deberes, asi como el ejercicio de los derechos y facultades establecidos en la ley (Queralt, Serrano, Serrano, & Ollero, 2018, P.423)

Dentro de la gestion tributaria al referirse a asuntos como la ejecucion de determinadas acciones por parte de la administracion publica, es menester analizar el sistema tributario, el reconocimiento de la ley tributaria, para poder gravar una conducta que sera relevante para la administracion publica y para la gestion politica que esta genere.

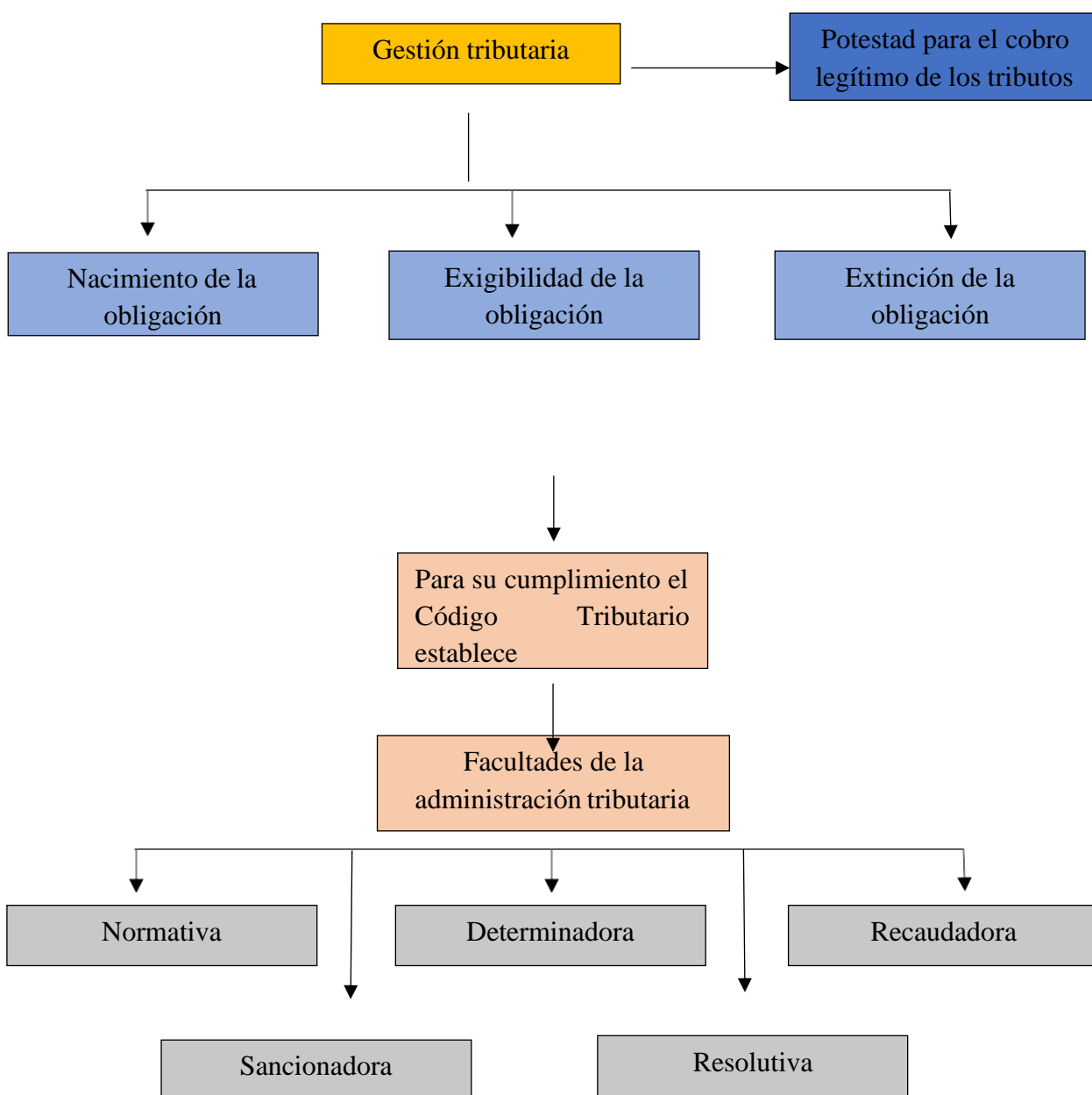
Debemos considerar que la principal diferencia entre la gestion tributaria y el sistema tributario consiste en que la gestion promueve politicas tributarias. “La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.300). Por

otro lado el sistema tributario se refiere a todas las actividades y facultades legales que son actuaciones propias de la gestión tributaria.

Para que las administraciones puedan aplicar de forma correcta su gestión tributaria, la ley, específicamente el Código Tributario le ha otorgado facultades específicas, a continuación se representa gráficamente la relación entre estas facultades y la gestión tributaria.

**Figura 1**

*Configuración de la Gestión Tributaria.*



Fuente: Elaboración de los autores.

## **10. LAS FACULTADES DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA.**

El Código Tributario (2005), respecto de las facultades de la administración tributaria, se refiere a las mismas como:

De aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos la de transacción dentro de los parámetros legales establecidos; y la de recaudación de los tributos. (art. 67)

Todas las facultades tributarias contribuyen a crear una administración tributaria eficiente y eficaz, aunque no todas pertenecen a la gestión tributaria como proceso sino funcionan como auxiliares del mismo. Es así que el Código Tributario (2005) en su artículo 72, respecto a la gestión tributaria señala: “Las funciones de la administración tributaria comprenden dos gestiones distintas y separadas: La determinación y recaudación de los tributos; y, la resolución de las reclamaciones que contra aquellas se presenten”. Ergo, hemos considerado que la aplicación errónea de las facultades mencionadas, acarrea consecuencias en la aplicación de la facultad sancionadora, debido a que al identificar de forma inadecuada el nacimiento de una obligación tributaria o cualquier error en cuanto a la identificación del contribuyente traería consigo sanciones injustificadas.

A las facultades tributarias les podemos determinar cómo aquellas atribuciones que la ley otorga a la administración para desarrollar su gestión en cuanto a la regulación normativa, la determinación del nacimiento, la liquidación del tributo, exigibilidad, extinción de la obligación. A su vez se manifiesta la coercitividad de la ley al referirse la facultad recaudadora, es decir, al cobrar los tributos por fuerza de ley, excluyendo así, la voluntad del contribuyente. La facultad sancionadora, la cual es empleada por la administración tributaria para responder ante el incumplimiento de las obligaciones tributarias de carácter formal por parte del sujeto pasivo y la facultad resolutoria, cuya eficacia y eficiencia se ve reflejada en la capacidad de resolver las solicitudes, quejas y en

general todo requerimiento que posea la sociedad. A continuación, nos referimos con mayor profundidad a cada una de estas facultades.

### **11. FACULTAD NORMATIVA**

Esta facultad tiene por objeto expedir reglamentos o actos normativos que serán la “herramienta fundamental” para que la administración pública pueda ejercer el desarrollo de sus funciones aplicando el derecho, sin antes mencionar que dichos reglamentos y actos normativos no pueden ser contrarios a la ley tributaria o ejercer algún elemento singular que contemple únicamente la ley, como modificar los elementos constitutivos del tributo.

La facultad normativa tiene por objeto que se expidan los reglamentos para que la administración tributaria puedan cumplir con su cometido principal de forma adecuada, es decir, los actos normativos que se emiten en esta facultad están dirigidos hacia la organización de la administración, establecimiento de procesos de recaudación de tributos, entre otros. Se debe considerar que uno de los principios constitucionales tributarios es la simplicidad administrativa, es por ello que los reglamentos que puede emitir la administración tributaria, están justamente dirigidos a la creación de procesos más sencillos para la aplicación de la potestad impositiva de la administración. Pero como ya se afirmó, se debe reiterar que esta facultad normativa no permite la creación, modificación y extinción de tributos sino son herramientas para una correcta aplicación de los mismos.

### **12. FACULTAD DETERMINADORA**

Para analizar esta facultad es necesario comprender lo que es la obligación tributaria, para ello usaremos el Código Tributario (2005) que señala en su artículo 15:

Obligación tributaria es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley.

Esta facultad constituye una pieza importante para el desarrollo de las funciones de la administración tributaria, ya que se encarga de determinar el momento del nacimiento de la obligación tributaria, misma que acontece el momento que se cumple el hecho generador y posterior a ello, corresponde la fase de la liquidación tributaria, es decir, conocer el monto de dicha obligación. Es por ello necesario mencionar que una obligación tributaria nace cuando se ha podido DETERMINAR si se ha cumplido el hecho generador, es decir aquella situación social que la ley prevé como tal, que, de exteriorizarse en el plano material, nace una obligación tributaria material o de pago.

Así lo mencionaba González Angulo (2014), para quien “La determinación de la obligación tributaria es un acto formal que reconoce un hecho jurídico realizado por los agentes económicos atendiendo a la abstracción jurídica establecida en la ley” (P.12). Por su parte, Angulo (2014) espone que “La determinación constituye el único medio legal generador de obligaciones tributarias. Los elementos configuradores de cualquier tributo deben encontrarse íntegramente regulados en la ley o en norma de rango similar”(p.12).

Sí, la determinación es la acción tributaria que permite a la administración conocer el nacimiento de una obligación tributaria; sin embargo, lo curioso es que dicha facultad no es bien aplicada en la ciudad de Azogues, consideramos que dicha administración se ha aprovechado de dicha facultad para exigir obligaciones sin haber determinado el nacimiento de las mismas, es decir, no han cumplido aún el hecho generador. La inadecuada gestión tributaria respecto a la aplicación de la facultad determinadora puede presentarse principalmente en de tres vías, en la determinación inadecuada de la obligación, en la determinación errónea de cuantía y en la identificación de los contribuyentes.

### **13. FACULTAD RECAUDADORA**

La facultad recaudadora caracteriza principalmente a la gestión tributaria, “Por recaudación debe entenderse la función pública que tiene por objeto procurar el ingreso en el tesoro público de los tributos previamente liquidados” (Queralt, Serrano, Serrano, & Ollero, 2018, P.537). Es lógico comprender que esta facultad tendrá cabida una vez se haya determinado que la obligación tributaria posee el carácter de exigibilidad, es por ello que en esta fase del

procedimiento de imposición actúa la fuerza de la ley fuera de la voluntad humana. “El fin recaudatorio es fundamental e indispensable, pues si desaparece nos encontraríamos fuera del deber de contribuir (...)” (Acosta, Villanueva, & Yarza, 2017, P.139). Sin la facultad recaudadora la administración pública no tendría manera de dotarse de ingresos, los contribuyentes perderían la responsabilidad de contribuir y el proceso impositivo quedaría obsoleto.

Correspondiendo a las primeras líneas de esta investigación, el tributo constituye es una de las principales fuentes de ingresos que pervive el Estado, por esa razón el legislador determinó el derecho de imposición que tiene el Estado sobre la riqueza de los miembros de la sociedad.

La recaudación de los tributos se efectuará por las autoridades y en forma o por los sistemas que la ley o el reglamento establezcan para cada tributo. El cobro de los tributos podrá también efectuarse por agentes de retención o percepción que la ley establezca o que, permitida por ella, instituya la administración. (Código Tributario, 2005, Art.71)

Es así que el Estado impositor ha creado los mecanismos suficientes que puedan facilitar el proceso de cumplimiento de la obligación tributaria, como los agentes de retención, los más ciertos y comunes ya que actúan en el momento real de la manifestación de la riqueza del contribuyente, es decir, retienen el monto del tributo cuando los activos del contribuyente se utilizan por concepto de gasto, y por su puesto los agentes de percepción que son entidades al servicio público donde los sujetos pasivos pueden conferir el pago de la obligación tributaria. La administración tributaria deberá procurar el cumplimiento de las obligaciones y en conjunto con la facultad reglamentaria determinará el modo del cumplimiento.

El cumplimiento de la obligación acontece el momento que la obligación se vuelve exigible, es aquí donde la administración puede aplicar su facultad recaudadora y el contribuyente tiene la obligación legal de pagar el tributo, se debe exponer también que, en la generalidad de casos el contribuyente acude voluntariamente a pagar sus respectivas obligaciones, pero cuando esto no acontece, la administración tiene la facultad de iniciar un proceso de cobro forzoso conocido también como procedimiento coactivo.

## **14. FACULTAD RESOLUTORIA**

Esta es quizás la facultad más requerida en toda administración pública, ya que se refiere a la capacidad que posee el Estado para solucionar y responder las solicitudes, quejas o requerimientos de la sociedad, la administración aplicará esta facultad para responder y solucionar los requerimientos u oposiciones sociales conforme a lo establecido en la ley.

La facultad resolutoria se encuentra relacionada con el derecho de petición reconocido en la Norma Supra del Ecuador y demás leyes conexas, este derecho permite presentar ante la propia administración pública, reclamos, consultas, quejas, entre otros, y a recibir respuesta oportuna y motivada respecto de nuestra petición. En la misma línea, Ormaza (2022), expone que “la administración tributaria tiene la obligación de dar respuesta motivada al mismo, esto en aplicación de su facultad resolutoria” (p. 160). Esta facultad se encuentra reconocida en el artículo 69 del Código Tributario (2005), mismo que reza lo que sigue:

Las autoridades administrativas que la ley determine, están obligadas a expedir resolución motivada, en el tiempo que corresponda, respecto de toda consulta, petición, reclamo o recurso que, en ejercicio de su derecho, presenten los sujetos pasivos de tributos o quienes se consideren afectados por un acto de administración tributaria.

Sin embargo, la realidad sobre la aplicación de esta facultad no se acerca a lo establecido en los cuerpos normativos, subjetivamente consideramos que la administración pública al mantener una gestión ineficiente sostiene una gran carga de queja y requerimientos de los contribuyentes y por aquello dificulta que puedan responder y asistir a las peticiones conforme establece la ley. Además, creemos que si la administración tributaria desempeñaría su rol, bajo la eficiencia normativa, los requerimientos sociales fueran cada vez menores ya que no existiría una oposición ante la gestión gubernamental e inclusive las solicitudes, quejas, y requerimientos de la sociedad, manifestantes de oposición de la administración pública, carecerían de motivación jurídica como tal, pues se presumiría que la administración ejecuta sus funciones, confirme lo establecido en los cuerpos normativos.

Un problema que atravesamos en la sociedad es quizás la falta de atención que contamos de los servidores públicos, si bien es cierto estos tienen la obligación de atender cualquier necesidad que surja en la sociedad sobre la gestión del gobierno seccional; sin embargo, resulta complicado para estos servidores corresponder un requerimiento o queja sobre algún error en el cual ha incurrido la administración, esto implicaría aceptar la responsabilidad de dicha institución y por ende acarrearía conflictos de la sociedad con la administración y la administración con los servidores públicos que correspondieron dicho trámite, un problema recurrente en nuestra sociedad es la escasez de empleo tanto en el sector privado como el sector público y para aquellas personas que si cuentan con una relación laboral en alguno de estos dos sectores, resulta haber una relación de dependencia económica y de intimidación, lo cual dificulta el ejercicio de sus actividades laborales conforme a lo que establece la ley.

Debemos hacer alusión que el derecho a recurrir o de queja es uno de los más importantes dentro de nuestro arsenal jurídico donde expresamos nuestro desaprobo ante la gestión del Estado seccional; sin embargo, sin una administración pública responsable que cuente con la suficiente transparencia y a su vez capacidades para atender dicho trámite, solo contamos con un derecho en papel que resulta ser inaplicable. La falta de conocimiento que posee la sociedad sobre este derecho es naturalmente un problema adicional, existen administrados que desconocen que pueden elevar sus quejas al gobierno de turno, además, desconocen el procedimiento legal que acompaña la falta de contestación de dichos trámites, lo cual es el silencio administrativo, pues sin la iniciativa del titular que ejecute el derecho, no puede efectivizarse el silencio administrativo y una vez más la ignorancia es nuestro peor enemigo en cuanto a la gestión tributaria. Es por ello que, en aquellos casos en los cuales no se pueda dar solución a los problemas entre la administración tributaria y los contribuyentes, existe la vía jurisdiccional en donde será un tercero, el juez, en nuestro caso los tribunales contencioso tributarios quienes mediante sentencia darán solución al problema jurídico. Al respecto Costa (2016), señala:

Las facultades del órgano administrativo acreedor del tributo en materia de control, determinación de la deuda y derecho a exigir el pago, están regulados por la ley. Si existen discrepancias acerca

de la existencia o del alcance de esta relación legal, surge un conflicto de intereses que debe ser resuelto por un órgano independiente del sujeto activo, es decir, por un órgano al cual la Constitución le otorga funciones jurisdiccionales no administrativas. Nadie puede ser juez por su propia causa. ( p.338)

### **15. FACULTAD SANCIONADORA.**

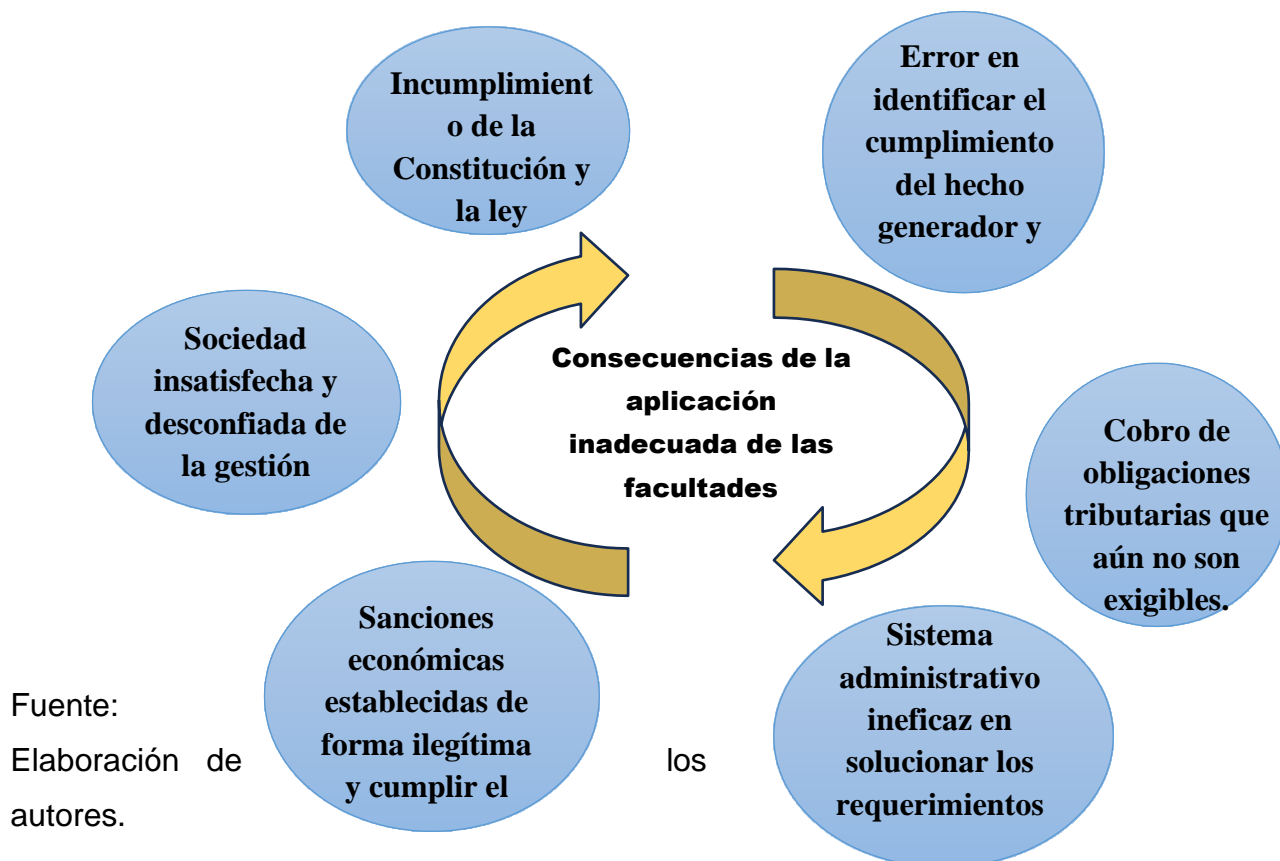
Esta facultad es la manifestación por excelencia del derecho punitivo del Estado, es decir, corresponde la coacción ante la desobediencia de los individuos para velar y preservar los intereses de la sociedad, concretamente podemos identificar que esta facultad tributaria es la respuesta que tiene la administración para responder el incumplimiento de las obligaciones tributarias por los sujetos pasivos, ciertamente para que se constituya la sanción deben existir algunos elementos previos como la determinación de la existencia cierta de una obligación tributaria, que esta sea exigible y eventualmente el incumplimiento de la obligación.

La administración tributaria puede establecer sanciones eminentemente en el ámbito administrativo, sanciones que son económicas la clausura en casos determinados. De igual forma se debe señalar que la aplicación de sanciones en el ámbito tributario opera únicamente respecto del incumplimiento de las obligaciones formales de los sujetos pasivos, entiendase por obligaciones formales, aquellas actividades de hacer o no hacer como por ejemplo presentar declaraciones, emitir facturas, no ocultar ingresos, entre otros. Es decir, obligaciones que sirven para ayudar a determinar la existencia de obligaciones tributarias de carácter material o de pago.

Para cerrar este acápite, nos permitimos exponer gráficamente, algunos de los problemas que se presentan por una inadecuada de las facultades tributarias.

#### **Gráfico 2**

Consecuencias de la aplicación inadecuada de las facultades de la administración tributaria.



## **16. PRINCIPIOS TRIBUTARIOS QUE SE AFECTAN POR UNA INADECUADA GESTIÓN TRIBUTARIA**

### **17. PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Es necesario establecer que el fin de los principios es la optimización del derecho, aunque su utilidad sea muy discutida por los positivistas respecto a la supremacía de la norma y de la existencia de un sistema garantista y el empleo de los principios jurídicos, su utilización e importancia no están a debate ya que al establecerse dentro del ordenamiento jurídico son de carácter obligatorio al igual que la ley, “lex duxit lex”.

Correspondiendo al análisis, partiremos hablando del principio que consideramos es el más importante de todos, LEGALIDAD, un principio fundamental en el estudio del derecho; es de mencionar que este principio en materia tributaria garantiza que la administración pública actúa conforme a la ley y da a conocer cuál es el procedimiento para crear, modificar o extinguir tributos, claro esto desde una perspectiva de la potestad tributaria. Pero para el caso de

la potestad de imposición, es decir, al cobrar tributos, este principio se enfoca en que las prestaciones tributarias se determinen y recauden en apego a lo señalado en la ley.

El principio de legalidad tiene un alcance basto en todo el territorio nacional Ecuatoriano, refiriendose a la importancia de la existencia de leyes claras, previas, ciertas y positivizadas. En el desarrollo de las actividades administrativas seccionales el principio de legalidad manifiesta que todo el actuar en el ejercicio publico debera observar la ley vigente y a la jurisdiccion. Para las administraciones autónomas la aplicación de este principio no resulta tan complicado como lo es a nivel nacional, sin embargo, ciertamente poseen capacidad legislativa, es decir, poseen la capacidad para crear tributos y lo haran mediante actos normativos de autoridad competente, siendo este el proceso, según lo determina la Constitucion de la Republica del Ecuador, esto quiere decir que las Administraciones deberan respetar los mandatos establecidos en la ley y en las respectivas ordenanzas. Ademas, como ya hemos enunciado, la ley ha conferido a los gobiernos seccionales la recaudacion de las obligaciones tributarias, esta recaudación debe realizarse en la forma y medida señalada en el ordenamiento jurídico.

Tambien debemos considerar que los gobiernos seccionales gozan de autonomia administrativa frente al gobierno central y es por esta razon que debera existir un sistema equilibrado entre el principio de legalidad y el principio de autonomia administrativa seccional, de tal manera que los Gobiernos Autonomos no se adjudiquen potestades que no les permite la ley, pero que a su vez, la ley no impida que estos puedan gestionar planes de autofinanciamineto para sus gobiernos.

“Nullum tributum sine legem” no hay tributos sin ley, es tan interesante analizar que existe tanta palabrería positivizada en diversos cuerpos jurídicos y, sin embargo, existen inobservancias por aquellos que poseen las competencias para crear y cobrar los tributos, ya lo señala el artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador (2008):

Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo 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 (Constitución de la República del Ecuador)

En este contexto no se debe confundir la facultad de crear tributos que poseen los gobiernos autónomos a través del concejo municipal, con la facultad normativa que posee la administración tributaria, puesto que, la potestad normativa permite que la administración pueda emitir reglamentos que permitan recuadar los tributos que han sido creados por el Concejo Municipal, estos actos normativos no deben contradecir a las leyes u ordenanzas, tampoco se pueden modificar los elementos constitutivos del tributo puesto que, en caso de hacerlo se estaría afectando el principio de legalidad y concomitantemente el de reserva de ley.

## **18. SEGURIDAD JURIDICA**

La seguridad jurídica indiscutiblemente representa un principio universal dentro del mundo jurídico, pero tiene una naturaleza especial en materia tributaria, sea por garantizar la obligación tributaria legal, que estas obligaciones legales sean previas al hecho, anticipadas y publicadas a la sociedad, como por la amplia existencia de normas tributarias, lo que podría generar oscuridad, ambigüedad, inestabilidad normativa e inseguridad en cuanto a la aplicación misma del derecho. Este resulta ser uno de los principios más comprometidos en la actualidad, funge como una garantía de que el Estado crea y cobra tributos conforme a la ley, se basa en el respeto a la Constitución y en “la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente”(Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 82). De cierta manera este principio nos da una garantía de que solo las autoridades dotadas de jurisdicción y la suficiente competencia pueden crear un tributo que posteriormente será exigible, en este sentido Bello (2015), espone que:

La necesidad de contar con normas claras, previas, estables y conocidas no es un supuesto de la modernidad actual en materia impositiva, sino que constituyó uno de los postulados que motivaron transformaciones históricas en la sociedad, en donde las

exigencias sociales obligaron a que se adopten principios (...), cuyos vestigios exigen a los sistemas jurídicos modernos que irradian certeza. ( p. 42)

En este sentido, “La seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades” (Corte Constitucional, 2015, Sentencia 045-15-SEP-CC, consideración cuarta). Con base a este principio se debe entender entonces que la administración pública al momento de aplicar su gestión tribuaria, deberá hacerlo en estricto apego a lo establecido en la Constitución, en las leyes y en las ordenanzas, de no ser así, se estaría afectando a la seguridad jurídica de los contribuyentes.

En el sistema que vivimos donde existe el Estado impositor (exige) y el pueblo que contribuye (cumple), es necesario que el impositor sea certero, claro, transparente, que sus actuaciones sean legales y que la gestión pública posterior a la aplicación de la potestad impositiva sean en beneficio público, la sociedad requiere de seguridad dentro de esta relación con el Estado y esta seguridad emana del cumplimiento estricto de la ley en todo procedimiento que emane del Estado. La sociedad con suficiente seguridad respecto a las actuaciones del Estado, facilitaría incluso el cumplimiento de las obligaciones tributarias ya que tendrían la confianza que el tributo se convertirá en beneficio público. En la actualidad este principio se ve muy comprometido, naturalmente podemos suponer que la sociedad ha perdido la total confianza en el Estado debido al incumplimiento de dichos principios, desde un inicio y detrás de toda esta “poesía normativista” no existe ninguna manera de asegurar que las actividades de la administración pública estén conforme a derecho, la sociedad desconfía de su gobierno bajo la impotencia de no poder generar un cambio significativo.

## **19. CAPACIDAD CONTRIBUTIVA**

El principio de capacidad contributiva es una cualidad subjetiva de las personas físicas que expresa su idoneidad a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Presupone la existencia de riqueza que proporciona al sujeto unos medios

financieros adecuados para contribuir a los gastos públicos  
(Acosta, Villanueva, & Yarza., 2017, P. 94)

Es importante señalar que el principio de capacidad contributiva no se encuentra señalado en la Constitución de la República en su artículo trecientos referente al régimen tributario, pese a que este principio consagra justicia tributaria al determinar el valor de la obligación tributaria en correlación con la capacidad de riqueza que poseen los contribuyentes. Pero este principio al ser fundamental para el sistema tributario, ha sido reconocido por la Corte Constitucional del Ecuador, organismo que ha expresado que “En efecto, el principio de capacidad contributiva se enfoca en determinar si la persona llamada a contribuir tiene manifestaciones de riqueza (a través de la renta, consumo, etc.) que le sitúen en capacidad de aportar al gasto público” (Corte Constitucional, 2021, Sentencia núm. 47-15-IN, consideración 68).

En un sistema social de oportunidades, existen diversas situaciones y realidades económicas para cada persona, está claro que existe una mala distribución de la riqueza en nuestro gobierno, pero es la filosofía del método económico adquisitivo que hemos manejado durante años, ricos y pobres todos estamos inmersos en la sociedad y en la tributación, y este acto es, sin lugar a duda, un sacrificio económico para el colectivo, con un carácter patriótico, simbólico y esperanzado en una retribución, sin embargo, el derecho tributario ha considerado que el acto de tributar deberá representar un grado de sacrificio para cada situación económica de cada contribuyente y en respuesta a esta idea nace el principio de “capacidad contributiva”, donde los contribuyentes deberán ser tratados con igualdad de derechos y corresponder con responsabilidad a todas las obligaciones tributarias que se les presente, pero sacrificarse con base a su cantidad de riqueza. Claro que existen tributos que no pertenecen a este concepto como lo es el Impuesto al Valor Agregado, por ejemplo, si dos personas desean comprar una prenda de vestir cuyo costo es de 200 dólares norteamericanos, el valor del IVA será el mismo sin importar si la una persona tiene un ingreso mensual de mil dólares y si la otra persona no posee ingreso alguno, así que, ¿a qué contribuyente le representa mayor sacrificio adquirir esta prenda de vestir?, la lógica que se emplea es que la persona que posee mayor cantidad de riqueza estará en la posición de adquirir más bienes, de gozar de

más servicios y por lo tanto su actividad tributaria será mayor, comparada con aquellos que no se encuentran en la misma situación económica y no adquieren la misma cantidad de bienes o acceden a los mismos servicios.

No existe una manifestación única de la capacidad contributiva, sino que esta se aprecia a través de una serie de índices directos: adquisición de riqueza, posesión de riqueza (patrimonio) y gasto de la riqueza. Son, en definitiva, los momentos en que la riqueza entra, está o sale del patrimonio del sujeto pasivo (Acosta, Villanueva, & Yarza., 2017. P. 94)

Este será el principio más polémico a tratar, pues en la actualidad factores sociales como el desconocimiento o la pobreza, pueden o no haberle brindado un espacio libre al Estado para poder actuar con discrecionalidad, contrariando la ley y abusando de sus facultades tributarias. Cada tributo, como lo señala la ley, será determinado por un hecho generador que lo vea nacer, como una obra pública o un servicio público o simplemente la manifestación de riqueza. Este principio consagra que los tributos no podrán determinarse por aspectos ajenos a aquellos que manifiestan riqueza, sin embargo, la administración pública utiliza la ignorancia social como el hecho generador de los tributos por excelencia, en este punto nos cabe una nueva y curiosa interrogante ¿una sociedad informada es más difícil o más fácil de gobernar?, no será suficiente que la sociedad esté informada sobre materia tributaria y sobre sus derechos en general, lo que la sociedad necesita son oportunidades que le permitan subsistir de forma digna y un Estado que determine una gestión tributaria eficiente y respetuosa sobre la parte del patrimonio que sea gravable del contribuyente.

Si entendemos que este principio “implica que solamente las manifestaciones directas o indirectas de riqueza pueden configurar el hecho generador de una obligación tributaria. Por otro lado, deriva en que los particulares están obligados a contribuir de manera progresiva en función de su capacidad económica” (Corte Constitucional, 2021, Sentencia núm. 65-17-IN, consideración 47). De debe entender también que los tributos deben ser liquidados y cuantificados de forma correcta, puesto que de no existir esta correcta cuantificación se podría hacer tributar a los contribuyentes más de lo

que legalmente están obligados a pagar, de ahí deviene la importancia de este principio.

Una vez que se han expuesto las bases teóricas de este trabajo de investigación, corresponde ahora presentarle al lector algunos casos prácticos que han sido analizados y en los cuales se ha podido identificar una aplicación inadecuada de la gestión tributaria por parte del municipio de la ciudad de Azogues, este análisis se presente a continuación.

## **20. ANALISIS DE CASOS.**

Los casos sujetos análisis parten de la entrevista realizada a señorita Joselin Andrea Anguisaca Dután, quien de manera directa expone 2 casos vividos por sus familiares directos, respecto de predios ubicados en la parroquia Cojitambo, estos casos nos han parecido de suma importancia puesto que, exponen de forma clara una deficiencia en la determinación de obligaciones tributarias. Los casos de presentan a continuación:

### **Primer caso.**

La entrevistada parte manifestándonos la pesadilla que vive su familia con la administración tributaria de la ciudad de Azogues. La ciudadana, nos cuenta la experiencia vivida por su abuela, quien es el sujeto pasivo en el presente caso.

La contribuyente es única propietaria de un predio ubicado en la parroquia San Miguel de Cojitambo, este es un cuerpo de terreno de aproximadamente dos hectáreas, mismo que se encuentra sin utilización, pero con el constante resguardo y cuidado de la señora en cuestión. En razón de cumplir sus obligaciones tributarias, a los veinte días del mes de diciembre del año 2022, procedió a cancelar el impuesto predial rural en la municipalidad de Azogues, pese a que es una señora de la tercera edad, que no cuenta con una jubilación ni una actividad laboral estable, realiza el cumplimiento de esta obligación de forma tardía, respondiendo a la situación socioeconómica de su persona. Sin embargo, cuando se aproximó a cancelar dicha obligación tributaria le informaron que debe cancelar dos impuestos prediales en razón de que posee dos terrenos en la misma ubicación (San Miguel de Cojitambo).

Resulta ser que los predios colindantes con dicho terreno en cuestión han ejecutado una servidumbre de paso, misma que atraviesa todo el terreno de la señora contribuyente y además jamás recibió notificación alguna sobre la ejecución de dicha servidumbre, el Municipio de la ciudad de Azogues procedió a generar la obligación tributaria por el supuesto terreno adicional de la señora contribuyente.

Tras realizar las respectivas quejas hacia la administración pública por este incidente la respuesta de la institución fue que efectivamente le han estado generando una obligación debido a una clave catastral adicional y que por favor la señora contribuyente realice los trámites correspondientes para cerrar o suspender la clave catastral incorrecta.

#### **ANALISIS:**

1. La obligación tributaria no responde a un principio de capacidad contributiva debido a que no se estableció conforme a la manifestación de riqueza de la contribuyente.
2. La administración tributaria aplica indebidamente la facultad determinadora, ya que presume la existencia de un terreno adicional al legalmente establecido.
3. No existe un principio de comunicación entre las instituciones públicas, ya que la Municipalidad de la ciudad de Azogues reconoce dos cuerpos de terreno a nombre de la contribuyente cuando el Registro de la propiedad identifica solo un bien a nombre de la contribuyente.
4. Existe una indebida aplicación de la facultad determinadora y por supuesto existe una errónea liquidación, afectando la seguridad jurídica y la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

#### **Segundo caso.**

Contamos con una nueva experiencia del tío de la entrevistada en el caso anterior, el Señor en cuestión quien ahora será determinado como contribuyente, es un ecuatoriano de cuarenta años de edad, que actualmente reside en Estados Unidos de Norte America desde el año 2018, posee dos terrenos situados en la parroquia de San Miguel de Cojitambo, para cumplir con sus obligaciones tributarias le ha otorgado la representación a su hermana para que realice los

correspondientes pagos generados por estos predios; sin embargo, a los cinco días del mes de enero del año 2023, la señora al querer realizar la cancelación de los impuestos le informan que el señor en cuestión posee tres claves catastrales productos de tres terrenos distintos situados en la misma zona.

Para corroborar dicha inquietud la señora se dirigió al Registro de la Propiedad de la ciudad de Azogues para informarse de cuantas claves catastrales se encuentran a nombre de su hermano, sin embargo, como era de suponerse, el registro de la propiedad contaba en sus expedientes dos terrenos a nombre del contribuyente en cuestión, con esta información la señora se reusó a realizar los pagos de los impuestos y elevó una queja en la municipalidad de la ciudad de Azogues, misma que tuvo como respuesta que efectivamente se ha generado erróneamente una obligación adicional y que van a proceder con el cierre de la clave catastral incorrecta.

#### **ANALISIS:**

1. La municipalidad de Azogues resulta abusar de la facultad determinadora y recaudadora, ya que identifica un bien “fantasma” que fijara el nacimiento de una obligación tributaria y que, al ser exigible demandan el cumplimiento de esta.
2. Se inobserva el principio de seguridad jurídica, puesto que no se están aplicando los tributos de forma correcta, se genera además, un problema social por la desconfianza en que la gestión realizada por la administración tributaria por falta de transparencia y eficacia.
3. El generar una obligación tributaria de forma errónea a más de crear un problema económico, entorpece el cumplimiento de las obligaciones tributarias que si son legales, ya que, la señora al reusarse a cancelar todas las obligaciones por este inconveniente, ahora las obligaciones legales se encuentran aún pendientes y mientras estas no se cumplan, los intereses por mora siguen corriendo y esto representa otro problema para la economía de los contribuyentes.
4. Existe una total falta de aplicación del principio de capacidad contributiva ya que la obligación tributaria errónea no responde a la manifestación de riqueza del contribuyente en cuestión sino a un error administrativo de la institución pública

5. Sigue denotándose una total falta de comunicación entre el Registro de la propiedad y la municipalidad de la ciudad de Azogues, lo cual es muy preocupante ya que al existir un mecanismo de gobierno seccional escalonado, significa que las instituciones públicas deben manejar la información que posean de forma íntegra y conjunta para fortalecer la administración, el orden y la gestión de sus funciones, entre ellas, la tributaria.

## **21. DISCUSIÓN FINAL**

Con los casos expuestos en líneas anteriores y con las bases teóricas expuestas en la primera parte de este trabajo, se puede observar la importancia de que la gestión tributaria sea aplicada de forma adecuada y dentro de los estándares señalados por la ley. De las entrevistas realizadas se observa que existe un grave problema en cuanto a la determinación de obligaciones tributarias, se generan prestaciones no apegadas a derecho, no existe un funcionamiento adecuado de los diferentes estamentos municipales.

Otro aspecto fundamental que se ha podido observar es que solamente los contribuyentes que toman la decisión de objetar la actuación de la administración pública, pueden dar solución a sus problemas, situación que en la realidad es poco probable en la generalidad, puesto que, la mayoría de ciudadanos pagan sus tributos para no tener inconvenientes con la administración, independientemente de si las mismas están o no bien determinadas o bien cuantificadas.

También se ha observado que la administración pública municipal, al aplicar su gestión tributaria no tiene el cuidado suficiente, no maneja información con eficiencia y eso lesiona derechos de los contribuyentes al igual que transgrede principios en materia tributaria.

## **22. CONCLUSIONES**

Con el desarrollo de este trabajo se ha podido cumplir con la hipótesis planteada en el protocolo de investigación, se ha podido evidenciar la importancia de una adecuada gestión tributaria y la existencia de problemas en la aplicación de la misma dentro del municipio de Azogues.

El Código Tributario del Ecuador ha otorgado facultades a las administraciones tributarias para que apliquen su potestad de imposición de forma adecuada, pero si estas facultades no se manejan de forma adecuada, lo más probable es que se lesionen derechos de los contribuyentes.

Las etapas de nacimiento, exigibilidad y extinción de la obligación tributaria, su identificación y aplicación correcta, son fundamentales para la existencia de una gestión tributaria municipal justa y legítima, es por ello que, los funcionarios municipales deben contar con los conocimientos adecuados para poder cumplir con competencias de forma adecuada.

### **23. BIBLIOGRAFÍA**

Acosta, E. S., Villanueva, A. V., & Yarza., M. E. (2017). Derecho Tributario y Financiero. Aranzadi, SA Camino de Galar, 15 31190 Cizur Menor (Navarra).

Angulo, J. L. (2014). Facultades de la Administración Tributaria en Materia de Determinación de Tributos. varios.

Asamblea Nacional del Ecuador (2005). Código Orgánico Tributario. Ecuador.

Barreix, A., & Jeronimo, R. (2003). Un nuevo modelo de Administración Tributaria. Obtenido de [https://www.researchgate.net/profile/Alberto-Barreix/publication/265240408\\_UN\\_NUEVO\\_MODELO\\_DE\\_ADMINISTRACION\\_TRIBUTARIA/links/5499bf090cf22a831396282f/UN-NUEVO-MODELO-DE-ADMINISTRACION-TRIBUTARIA.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alberto-Barreix/publication/265240408_UN_NUEVO_MODELO_DE_ADMINISTRACION_TRIBUTARIA/links/5499bf090cf22a831396282f/UN-NUEVO-MODELO-DE-ADMINISTRACION-TRIBUTARIA.pdf)

Bello, G. G. (2015). Elementos para la seguridad jurídica en materia de. Quito: creative commons.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Asamblea Nacional Constituyente.

Corte Constitucional del Ecuador. (2015). Sentencia núm. 045-15-SEP-CC, de 25 de febrero.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia núm. 47-15-IN, de 10 de marzo.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia núm. 65-17-IN, de 19 de mayo.

Kommer, V. v. (s.f.). Manual de administración tributaria . Países bajos : Administración de Impuestos y.

Ormaza Ávila, D. A. (2022). Las contribuciones especiales de mejora en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Su regulación, efectos jurídicos y la necesidad de su modificación. Universidad de Valencia - España.

Queralt, J. M., Serrano, C. L., Serrano, J. M., & Ollero, G. C. (2018). Curso de Derecho Financiero y Tributario . Madrid: Tecnos.

Ramirez, P. (2011). El principio de legalidad tributaria en contribucion de valorizacion .

Vazquez, M. (2017). El hecho generador. Obtenido de <https://repositorio.usam.ac.cr/xmlui/bitstream/handle/11506/1125/LEC%20ODERE%200011%202017.pdf?sequence=1>

Marcelo Israel Mendieta Ormaza portador(a) de la cédula de ciudadanía N° 0302130919. En calidad de autor/a y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación "Gestion tributario en el Municipio Azogues. Un analisis a su aplicacion" de conformidad a lo establecido en el artículo 114 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, 04 de octubre de 2023



F: .....

**Marcelo Israel Mendieta Ormaza**

**C.I. 0302130919**

Ana Paula Paez Coronel portador(a) de la cédula de ciudadanía N° 0302333885. En calidad de autor/a y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación "**Gestion tributario en el Municipio Azogues. Un análisis a su aplicacion**" de conformidad a lo establecido en el artículo 114 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, 04 de octubre de 2023



F. \_\_\_\_\_  
Ana Paula Paez Coronel  
C.I. 0302333885