

# El poder tributario municipal en el Ecuador

SERIE   
*Magister*  
VOLUMEN 97

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
uasb@uasb.edu.ec • www.uasb.edu.ec

EDICIONES ABYA-YALA  
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 256 2633, 250 6247 • Fax: (593 2) 250 6255  
editorial@abyayala.org • www.abayayala.org

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL  
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12  
cen@cenlibrosecuador.org • www.cenlibrosecuador.org

Juan Carlos Mogrovejo

# El poder tributario municipal en el Ecuador



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



Quito, 2010

**El poder tributario municipal en el Ecuador**  
Juan Carlos Mogrovejo



Primera edición:  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Ediciones Abya-Yala  
Corporación Editora Nacional  
Quito, junio de 2010

Coordinación editorial:  
*Quínche Ortiz Crespo*  
Diseño gráfico y armado:  
*Jorge Ortega Jiménez*  
Impresión:  
*Impresiones Digitales Abya-Yala,*  
*Isabel La Católica 381, Quito*

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
978-9978-19-390-7

ISBN: Ediciones Abya-Yala  
978-9978-22-909-5

ISBN: Corporación Editora Nacional  
978-9978-84-513-4

Derechos de autor:  
Inscripción: 033322  
Depósito legal: 004406

---

Título original: *Análisis de la constitucionalidad del poder tributario municipal contemplado en la actual Ley Orgánica de Régimen Municipal*  
Tesis para la obtención del título de Magíster en Derecho, con mención en Derecho Tributario  
Programa de Maestría en Derecho, 2007  
Autor: *Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo*. (Correo e.: [juancarlosmogrovejo@yahoo.es](mailto:juancarlosmogrovejo@yahoo.es))  
Tutor: *José Vicente Troya J.*  
Código bibliográfico del Centro de Información: T-0429

---

# Contenido

Reconocimientos / 9

Introducción / 11

## *Capítulo I*

### **El poder tributario en la Constitución / 13**

1. El poder tributario / 13
2. El poder tributario en el marco de la Constitución Política del Ecuador / 20
3. El principio de reserva de ley. Su rigidez y flexibilización / 25
4. Tratamiento constitucional del principio de reserva de ley en los países de la Comunidad Andina, en torno a su desarrollo y a los elementos que comprende / 34
5. Los estímulos o beneficios tributarios y el sustento para su aplicación / 39

## *Capítulo II*

### **El poder tributario municipal / 45**

1. Autonomía y poder tributario municipal / 45
2. Principios que sustentan el ejercicio del poder tributario municipal en torno al nuevo rol del Estado / 51
3. Análisis de la constitucionalidad o no de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en actual vigencia en lo que respecta al ejercicio del poder tributario, particularmente en la disminución de impuestos mediante la expedición de ordenanza / 53

## *Capítulo III*

### **Conclusiones y recomendaciones / 65**

Bibliografía / 69



*A mi esposa Márvel  
y a mis adorados hijos Aarón, Avril y Renata*



# Reconocimientos

Mi agradecimiento al profesor Dr. José Vicente Troya Jaramillo, por su invaluable orientación para la producción de este trabajo.

Al Dr. César Montaña Galarza, entrañable amigo, por su asistencia incondicional en el quehacer académico.



# Introducción

El poder tributario como capacidad jurídica del Estado para imponer tributos ha ido con el pasar de los tiempos tomando otros matices. El ejercicio de este atributo estatal ya no está detentado exclusiva y privativamente por el Parlamento Nacional, dándose más bien una suerte de reparto de este poder con otros órganos estatales, dentro de ámbitos distintos y definidos, que encuentran en el reconocimiento constitucional su plena legitimación.

El presente trabajo se orienta a evidenciar como esta nueva concepción de distribución del poder tributario va reformulando los roles de los entes estatales, particularmente de aquellos que por tutela constitucional gozan de la potestad para establecer, modificar o suprimir ciertos tipos de tributos, como es el caso de los concejos cantonales y, en torno a esta circunstancia, verificar en que medida pueden eventualmente exceder los límites constitucionales en tal ejercicio.

Por ello, la primera parte de este estudio analiza el poder tributario o potestad tributaria normativa, sus definiciones doctrinarias y su alcance, así como su desarrollo en el marco de la Constitución de la República del Ecuador; los principios de reserva de ley y legalidad en relación al ejercicio del poder tributario, su rigor y flexibilización, los elementos que deben obrar en ley y, el tratamiento de este principio en las constituciones de los países miembros de la Comunidad Andina, que evidencia la forma como se desarrolla este principio en legislaciones similares a la ecuatoriana.

También enfoca la teoría de estímulos o beneficios tributarios, adentrándose en su naturaleza y a los efectos de su adopción, con observancia de los principios tributarios que racionalizan su aplicación.

La segunda parte trata sobre la autonomía de los municipios y su rol como entes dotados con potestad tributaria capaces de generar sus propios recursos dentro de un proceso que va afianzando su independencia política, administrativa y financiera del gobierno central y, que con sustento en los principios de autonomía, democracia y eficacia, confirma ser el ente más cercano al ciudadano que puede de mejor forma satisfacer sus necesidades.

Así pues, en el contexto del poder tributario municipal se analiza las reformas a la Ley de Régimen Municipal contenidas en la Ley Orgánica 2004-

44, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 429 de 27 de septiembre de 2004 y su codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 159, de 05 de diciembre de 2005, en actual vigencia. Preliminarmente se hace una reseña del proceso que caracterizó la gesta de dichas reformas con la exposición de las más relevantes en materia tributaria, para finalmente llegar al tratamiento que motiva este trabajo, que es el de evidenciar si la reforma constante en el art. 310 de la codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que consagra la posibilidad de rebajar mediante la expedición de ordenanza, hasta en un 95% los valores que corresponda pagar por los impuestos municipales bajo la justificación de estimular el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio y demás actividades productivas, culturales, educativas, deportivas y de beneficencia, presenta o no desbordamiento de los límites del poder tributario municipal constitucionalmente reconocidos y que pueda derivar precisamente en la inconstitucionalidad de la norma citada.

Finalmente, después del análisis doctrinario y de la observancia al ordenamiento jurídico vigente, en la tercera parte del trabajo se formulan las conclusiones y recomendaciones a las que se ha arribado.

Esta obra ha sido desarrollada a la luz de las disposiciones constitucionales de la Carta Política de la República del Ecuador de 1998 y cuyo entramado, en la parte que corresponde a este estudio, se verifica igualmente incardinado en la Constitución de la República del Ecuador de 2008.