



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**LA UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

**TESIS**


**“INFLUENCIA DEL VACÍO LEGAL DE LA NORMATIVA QUE  
REGULA LA PATENTE MUNICIPAL DE QUITO EN LA  
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA”**

**Autora:** Andrea Gioconda Izurieta Velasco  
**Directora:** Dra. Tatiana Pérez Valencia

Quito, abril 2021

## AUTORÍA

Yo, ANDREA GIOCONDA IZURIETA VELASCO, con C.C.: 1713539243, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by 'G.I.V.' and a long horizontal stroke extending to the right.

ANDREA GIOCONDA IZURIETA VELASCO

C.C.: 1713539243

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

“Yo ANDREA GIOCONDA IZURIETA VELASCO cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.”

Quito, abril 2021



ANDREA GIOCONDA IZURIETA VELASCO

C.C.: 1713539243

## Acta de Grado



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**No.319 - 2021.**

### ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 13 de julio de 2021, **ANDREA GIOCONDA IZURIETA VELASCO**, portadora del número de cédula: 1713539243, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2019-2021)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema "**INFLUENCIA DEL VACÍO LEGAL DE LA NORMATIVA QUE REGULA LA PATENTE MUNICIPAL DE QUITO EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.64
Tesis Escrita:	8.50
Defensa Oral Tesis:	8.79

**Nota Final Promedio: 9.14**

En consecuencia, **ANDREA GIOCONDA IZURIETA VELASCO**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

 <b>Mgs. Carlos Mancheno</b> <b>MIEMBRO</b>	 <b>Dra. Tatjana Pérez</b> <b>PRESIDENTA</b>	 <b>Dr. Iván Rueda</b> <b>MIEMBRO</b>
 <b>Abg. Juan Maldonado.</b> <b>DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL (E)</b>		

## **Dedicatoria**

Dedico este trabajo de investigación a mi madre, que con sus consejos y paciencia me ayuda siempre a seguir adelante; a mi padre, por acompañarme durante mis estudios con sus conocimientos y guía; y, a toda mi familia, por brindarme siempre su amor incondicional, el cual me ha dado fuerzas para seguir mis sueños.

## **Agradecimientos**

Hay tantas personas que me han apoyado durante este proceso de crecimiento académico a las cuales quisiera agradecer, a mis tías Jackie, Gina y Gilda por su apoyo, conocimientos y consejos siempre oportunos que me han permitido seguir adelante y alcanzar esta meta; a mis profesores de la maestría, quienes con sus conocimientos y orientación han hecho este paso posible; a mi tutora, Dra. Tatiana Pérez, por su tiempo, dedicación, conocimientos y guía que me permitieron llegar a los objetivos planteados; y, a mis amigos y compañeros de quienes he aprendido mucho.

## **Resumen Ejecutivo**

El presente trabajo de investigación se desarrolló con el objetivo principal de evidenciar el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales y su repercusión en la recaudación tributaria municipal, para lo cual a través de 6 capítulos se analizó la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitana (COOTAD y Ordenanzas Municipales), la normativa tributaria vigente, entre otros, para alcanzar un amplio espectro de conocimiento relativo a la presente investigación, lo cual permitió generar un análisis crítico respecto al tema planteado estableciéndose que el vacío legal detectado en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito influye en la recaudación tributaria municipal debido a que ante la falta de un mecanismo similar al propuesto en el art. 551 del COOTAD, enfocado hacia las personas naturales.

**Palabras clave:** Impuesto de Patente, vacío legal, personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Catastro de Patentes

## **Abstract**

This research work was developed with the main objective of evidencing the loophole existing in the regulations of the Municipal and Metropolitan Patent Tax in Quito over the natural people and its influence on the municipal tax collection, for which through 5 chapters was analyzed the regulations of the Municipal and Metropolitan Patent Tax (COOTAD and Municipal Ordinances), current tax regulations, among others, in order to reach a wide knowledge spectrum related to the present research, which allowed to generate a critical analysis regarding the raised subject, establishing that the loophole detected in the regulations of the Municipal and Metropolitan Patent Tax in Quito influence in the municipal tax collection due to the lack of a similar mechanism as the one proposed in the article 551 of the COOTAD, focused toward the natural people.

**Key Words:** Patent Tax, loophole, natural people not required to keep accounts, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Patent Registry



## Tabla de Contenidos

Lista de Tablas .....	xii
Lista de Figuras .....	xiii
<b>Capítulo 1: Introducción .....</b>	<b>14</b>
Antecedentes del Problema.....	14
Definición del problema. ....	15
Propósito del estudio.....	15
Objetivo general.....	15
Objetivos específicos. ....	15
Naturaleza del estudio.....	16
Preguntas de investigación.....	16
Principal. ....	16
Complementarias. ....	16
<b>Capítulo 2: Revisión de la Literatura.....</b>	<b>17</b>
Perspectiva Histórica .....	17
Del Vacío Legal o Laguna de Derecho.....	19
Relación Jurídica Tributaria.....	22
Obligación tributaria. ....	23
Obligación tributaria municipal y metropolitana. ....	24
Tributos. ....	25
Elementos.....	27
Recaudación Tributaria.....	34
<b>Capítulo 3: Metodología .....</b>	<b>36</b>
Enfoque de la Investigación.....	36
Naturaleza. ....	36

Carácter.....	36
Perspectiva.....	36
Diseño.....	36
Método.....	37
Procedimiento de la Recolección de Datos.....	38
Análisis documental.....	38
Entrevistas.....	39
Consentimiento informado y confidencialidad.....	39
Procedimientos de Registro de Datos.....	40
<b>Capítulo 4: Análisis y Recolección de Datos.....</b>	<b>41</b>
Patente Municipal.....	41
Descentralización y el Código Orgánico de la Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD.....	41
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).....	42
Datos Generales del Distrito Metropolitano de Quito.....	42
Impuestos municipales.....	45
Impuesto de patente municipal y metropolitana.....	45
Sujetos pasivos de patente municipal.....	48
Agente recaudador.....	49
Catastro Servicios de Rentas Internas y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.....	50
<b>Capítulo 5. Resultados.....</b>	<b>52</b>
Resultados del Análisis Documental.....	52
Resultados de las Entrevistas.....	56
<b>Capítulo 6. Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>61</b>
Conclusiones.....	61

Recomendaciones .....	61
Referencias.....	63
Apéndice A. Consentimiento Informado .....	70
Apéndice B. Protocolo de Investigación.....	71
Apéndice C. Matriz de Reducción de Datos .....	72
Apéndice D. Registro de Entrevistas .....	73
Apéndice F. Entrevistas.....	77

## Lista de Tablas

<b>Tabla 1:</b> Población del Cantón Quito .....	44
<b>Tabla 2:</b> Brecha entre catastros por personas naturales no obligadas a llevar contabilidad.....	51
<b>Tabla 3:</b> Preguntas para la recolección y análisis de datos .....	52
<b>Tabla 4:</b> Preguntas Entrevista .....	57

## Lista de Figuras

<b>Figura 1:</b> Tributos .....	26
<b>Figura 2:</b> Matriz de Contribuyentes y Responsables .....	29
<b>Figura 3:</b> Tipos de Tributos .....	30
<b>Figura 4:</b> Elementos y clasificación de las Tasas .....	31
<b>Figura 5:</b> Elementos de las contribuciones .....	32
<b>Figura 6:</b> Elementos y clasificación de los Impuestos .....	33
<b>Figura 7:</b> Relación Causa-Efecto .....	35
<b>Figura 8:</b> Matriz comparativa de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en el DMQ .....	47
<b>Figura 9:</b> Sujeto Pasivo de Patente Municipal .....	49
<b>Figura 10:</b> Esquema de teoría fundamentada aplicada a en la investigación (codificació abierta, axial y selectiva) .....	60

## **Capítulo 1: Introducción**

### **Antecedentes del Problema**

El Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD (2010) en su artículo 546 establece el impuesto de patentes municipales a todas las personas naturales o jurídicas que ejerzan actividades económicas dentro de una jurisdicción municipal. El referido impuesto en la ciudad de Quito se encuentra regulado por las disposiciones contenidas en la Ordenanza Metropolitana No. 0339 (2010) y Ordenanza No. 157 (2011).

La normativa que regula la Patente Municipal en Quito, en cumplimiento del principio de legalidad, determina de manera clara los elementos constitutivos del tributo, entre ellos el hecho generador: el ejercicio permanente de actividades comerciales industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales en el Distrito Metropolitano de Quito (COOTAD, 2010, Art. 547 y 548; Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ...(1)); Sujeto Activo: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ...(2); COOTAD, 2010, Art. 547); Sujeto Pasivo: “las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana” (COOTAD, 2010, Art. 547; Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ...(3)); Base imponible: se establece en función del patrimonio neto de los sujetos pasivos del impuesto (Ordenanza Municipal No. 157, 2011, Art. 1; Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ...(2); COOTAD, 2010, Art. 548); entre otros.

Ahora bien, el COOTAD en su artículo 551 señala como requisito previo a la autorización de comprobantes de venta de las sociedades que éstas deberán “pagar un valor con cargo a dicho tributo al Servicio de Rentas Internas, institución que cumplirá las funciones de agente recaudador [...]”. Esta disposición cumple un objetivo primordial que es asegurar la recaudación de este impuesto por parte de las personas jurídicas, pero no existe un mecanismo similar en cuanto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad. Lo señalado hace presumir la existencia de un vacío legal en la normativa vigente respecto a este tipo de contribuyentes, lo cual puede generar incumplimiento por parte de los mismos.

Por lo expuesto, si bien los elementos constitutivos del tributo se han establecido claramente, entre estos a las personas naturales como sujetos pasivos, se puede evidenciar un vacío legal dentro de la aplicación de mecanismos para la recaudación, considerando que no se ha planteado un mecanismo similar al contenido en el artículo 551 del COOTAD para las personas naturales, lo cual conlleva efectos respecto a los diferentes actores involucrados; por

un lado, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en cuanto a su recaudación, repercutiendo en el presupuesto de la entidad para la gestión de obras en el distrito (Código Tributario [CT], 2005, Art. 71); y, por otro lado, al sujeto pasivo del impuesto, el mismo que puede enfrentar problemas con la administración tributaria tales como pago de intereses y multas, así como procesos de coactivas que pueden poner en riesgo su patrimonio (CT, 2005, Art. 157-158).

El problema planteado evidencia dificultades dentro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, o una despreocupación respecto a la recaudación de este grupo específico obligado a sacar Patente Municipal, ya que dentro de sus ordenanzas deberían plantear mecanismos que permitan al sujeto pasivo cumplir con sus obligaciones de manera oportuna.

### **Definición del problema.**

Se requiere realizar un análisis de la normativa que regula el Impuesto de Patente Municipal, identificar la existencia de un vacío legal respecto a la aplicación de mecanismos de recaudación y determinar el promedio de pérdida anual del Municipio Metropolitano de Quito por recaudación de este tributo de manera que se pueda llegar a configurar acciones concretas que permitan a la administración tributaria optimizar la gestión de recaudación de este impuesto, el mismo que podría convertirse en una de las principales fuentes de ingreso para el Municipio de Quito.

### **Propósito del estudio.**

#### ***Objetivo general.***

Evidenciar el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y su repercusión en la recaudación tributaria municipal.

#### ***Objetivos específicos.***

- Identificar el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad.
- Determinar la influencia del vacío legal de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en la recaudación tributaria municipal.

### **Naturaleza del estudio.**

La investigación tiene un enfoque explicativo, con una naturaleza analítica, de carácter interpretativa, deductiva-inductiva y exploratoria, la misma que se trabajará a través del método de la Teoría Fundamentada vinculada a la tradición cualitativa.

### **Preguntas de investigación.**

#### ***Principal.***

¿Cómo incide el vacío legal que existe en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad en de la recaudación tributaria municipal?

#### ***Complementarias.***

- ¿Cómo se evidencia la existencia de un vacío en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad?
- ¿Por qué el vacío legal de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas influye en la recaudación tributaria municipal?



## Capítulo 2: Revisión de la Literatura

### Perspectiva Histórica

En este apartado se intentará plasmar un contexto histórico respecto al dogma de la plenitud del ordenamiento jurídico y su opuesto, el dogma de la falta de plenitud de la norma.

Cuando se hace referencia a 'plenitud' se entiende la “propiedad por la cual un ordenamiento jurídico tiene una norma para regular cada caso” (Maldonado Ávila, 2015). Dentro de esta misma idea Hernández Rodríguez (2015) precisa que:

Un sistema jurídico –en su acepción de ordenamiento jurídico, con la que se hace referencia a un amplio y complejo conjunto de normas jurídicas vigentes en un determinado periodo de tiempo, que presentan además una unidad estructural con una fuerte cohesión o unidad interna– puede definirse completo cuando en el mismo a cualquier caso posible va anexa una consecuencia jurídica, de modo que el órgano jurisdiccional puede siempre encontrar en una norma preexistente la solución de cualquier controversia sometida a su juicio. (p. 150-151)

Entonces, el dogma de plenitud es aquel que afirma que el ordenamiento jurídico es completo y provee de una solución para todos los casos que se presenten.

Según Barrére (1998) se puede remontar el origen del dogma de plenitud a la tradición romanista medieval, dentro de la cual se sostenía que el Corpus Juris (cuerpo u ordenamiento jurídico) abarcaba de manera integral las normas requeridas para que a través de la interpretación se pueda dar solución a todos los posibles problemas jurídicos que se generaran. Continuando con esta temporalidad, Hernández Rodríguez (2015) comentó que:

Efectivamente, esta pretensión de considerar los ordenamientos jurídicos como plenos y coherentes, pretendiendo resolverlo todo con soluciones sabias, coherentes, orgánicas y sin contradicciones para todos los conflictos, donde toda norma jurídica sería un programa o plan de conducta para los destinatarios de la misma, sin obviar ninguna situación que requiriera de tutela jurídica, recorrió varias etapas y tomó mayor fuerza al calor del gran movimiento codificador del siglo XIX. (p.151-152)

Dentro de la faceta del positivismo jurídico como teoría se incluyen, dentro de sus características, a la idea de la plenitud del ordenamiento jurídico, al respecto, Tinoco Matamoros (2011) señaló:

A esta segunda faceta del positivismo jurídico, esto es, al principio de la estabilidad del derecho, suelen enlazarse una serie de notas, en las que se cree residen otras tantas características de aquella concepción doctrinal. Trátese, explica Bobbio, de las cinco siguientes: [...] 4) acerca del orden jurídico como un todo, la idea de que forma un sistema que posee el atributo de la integridad, es decir, de la ausencia de lagunas y, en forma subordinada, el de la coherencia, que excluye las antinomias; [...]. (p. 120-121)

En contraposición a todo lo señalado, Barrére (1998) comentó que: “[...] naturalmente nadie cree que de hecho el sistema jurídico sea completo, ya que la aparición de casos no previstos en normas jurídicas es una constatación frecuente” (p.1). Por lo mismo, Siota Álvarez (2010) acotó:

Por ello, en los últimos años del siglo XIX, surgirá un nutrido, aunque poco homogéneo, grupo de corrientes jurídicas contra el positivismo jurídico formalista y su tesis principal, la teoría de la plenitud del ordenamiento jurídico. Nos estamos refiriendo, entre otras, a la Escuela científica del Derecho de GÉNY, a la Escuela de Derecho libre, a la Jurisprudencia de intereses, al Realismo norteamericano, etc. Estas doctrinas, con mayor o menor énfasis, defendían: que el Derecho es un fenómeno social, un producto de la sociedad y no sólo del Estado; que el Derecho legal envejece y es incapaz de ofrecer respuestas a los nuevos conflictos, lo que provoca tanto la aparición de lagunas como el mantenimiento de soluciones obsoletas e insatisfactorias; [...]. (p.23-24)

E inclusive, analizando históricamente, Hernández Rodríguez (2015) manifestó que:

La existencia de deficiencias y lagunas ha sido admitida desde antiguo por doctrinas y legislaciones, a tal punto que Aristóteles estableció ya una antigua fórmula resucitada por algunas escuelas y legislaciones modernas, es decir, aquella según la cual cuando la ley falte, el juez debe decidir según la norma que el legislador establecería si estuviese presente. El derecho romano reconoció la existencia de lagunas en la ley y confió a la autoridad de sus magistrados y jurisconsultos la misión de llenarlas, recurriendo a la *naturalis ratio* y a la equidad. Durante la Edad Media, la concepción católica vio en el derecho natural la fuente suprema e inagotable del derecho positivo, cuyas lagunas, por otra parte, se colmaban en buen número de ordenamientos jurídicos con el llamado derecho común, integrado por normas del derecho romano y, en ciertos casos, del derecho canónico. (p.151)

En esta línea de pensamiento, es importante señalar que también el Neoconstitucionalismo como “Teoría del Derecho [...] propone la superación de la teoría positivista” (Nuñez Leiva, 2012, p.513). Según Comanducci (2010) el Neoconstitucionalismo es un término empleado para designar un tipo de modelo constitucional, y señala que “el

Neoconstitucionalismo es una doctrina, que según sus partidarios, surge justamente en conexión con el desarrollo del proceso de constitucionalización del derecho y que pretende superar y, en un sentido, suplantar sea al positivismo jurídico, sea al iusnaturalismo” (p.176). Considerando lo expuesto, se puede entender que la pretensión del Neoconstitucionalismo es superar al positivismo clásico y partiendo de un ordenamiento jurídico constitucionalizado, entender al derecho.

Por su parte, Jaramillo (2011) expuso que: “el Neoconstitucionalismo no es más que una corriente del pensamiento jurídico que trata de explicar los efectos jurídicos y las implicaciones de la constitucionalización del derecho, dentro de un Estado Constitucional de Derecho” (p.62). A partir de la aprobación de la Constitución de la República “el Ecuador es un Estado constitucional de derechos [...]” (CRE, 2008, Art. 1); por lo tanto, desde esta perspectiva se puede decir que hemos evolucionado de ser un “país que históricamente ha adoptado al positivismo jurídico como su teoría del derecho” (Jaramillo, 2011, p.61), hacia el neoconstitucionalismo.

Respecto al Estado Constitucional de Derecho, Ferrajoli (2001) comentó que:

En el Estado Constitucional de Derecho la Constitución no sólo disciplina las formas de producción legislativa sino que impone también a ésta prohibiciones y obligaciones de contenido, correlativas unas a los derechos de libertad y las otras a los derechos sociales, cuya violación genera antinomias o lagunas que la ciencia jurídica tiene el deber de constatar para que sean eliminadas o corregida. (p.34)

Finalmente, en base a este análisis histórico podemos entender que, durante las diferentes épocas, se ha previsto dentro de la norma la existencia del vacío legal o laguna de derecho.

### **Del Vacío Legal o Laguna de Derecho**

“La palabra “laguna” evoca la idea de “vacío”, de “falta”; estando el derecho compuesto de normas, puede creerse que “laguna” equivale a “falta de norma”” (Farrel, 1979, p.1). Adicionalmente, dentro de la jurisprudencia ecuatoriana, en la Acción Paulina (2002) se señaló que “Las lagunas o vacíos de la ley son los casos jurídicos que no tienen una solución establecida en la ley.” (p.1). Considerando lo señalado se podría entender que estos dos términos, vacío legal y laguna del derecho, son sinónimos.

Del mismo modo, Cabanellas (2012) indica que las lagunas del derecho son la “ausencia de norma positiva aplicable a una relación determinada” (p.180); mientras que Díez-Picazo y Gullón (1994) manifestaron que:

La expresión "laguna" se utiliza, por supuesto, en un sentido metafórico, para aludir a la existencia de posibles oquedades o vacíos. El punto de referencia de los mismos es tanto la ley concreta y determinada como el ordenamiento legislativo. La laguna se presenta cuando existe una deficiencia de la ley o, cuando nos encontramos con una inexistencia de ley aplicable al punto controvertido. Es un hecho innegable que la ley presenta estas deficiencias en todo tiempo y lugar, porque no puede abarcar en su supuesto de hecho general y abstracto todos los posibles casos que nacen durante su vigencia y que no pudieron ser previstos por el legislador. Otras veces la ley ha sido redactada con un descuido apreciable a medida que más se necesita, o la ley que regula un determinado supuesto de hecho es contradictoria con otra (antinomia). En fin, la enumeración de las causas por las que una determinada situación no encuentra su regulación legal sería interminable. Aquí nos basta con consignar que estamos en presencia de una laguna de la ley cuando carezca un supuesto de hecho concreto y determinado de regulación legal [...] (p.182)

En este contexto, Larenz (1980) puntualizó que:

Siempre se ha reconocido que, incluso una ley muy cuidadosamente pensada, no puede contener una solución para cada caso necesitado de regulación que sea atribuible al ámbito de regulación de la ley; con otras palabras, que toda ley, inevitablemente, tiene 'lagunas' [...]. (p.359)

Tomando en cuenta lo señalado, considero importante acotar lo manifestado por Ferrajoli (2004) quien expuso que “un Estado constitucional de derecho es por su naturaleza un ordenamiento imperfecto, resultando impensable, a causa del fundamento nomodinámico de la vigencia de las normas, una perfecta coherencia y plenitud del sistema en sus diversos niveles.” (p.24); además, (Ferrajoli, 2004) señaló que la estructura del:

Estado constitucional de derecho está destinada, por su misma naturaleza, a un grado más o menos elevado de ineficacia: a causa de la posible incoherencia generada por normas que resulten inválidas al contrariar prohibiciones impuestas por normas superiores a la esfera de lo decidible; o, a la inversa, por la posible falta de plenitud debida a la omisión de normas o de decisiones en contraste con obligaciones impuestas a la misma esfera. Estos son los dos posibles vicios del ordenamiento: las antinomias y las lagunas. (p.24)

Es decir, desde la perspectiva de Ferrajoli (2004) se puede entender a las lagunas como un vicio de la falta de plenitud de la norma.

En resumen, partiendo del dogma de la falta de plenitud de la norma, el vacío legal corresponde a la falta de norma o deficiencia de la ley respecto de un hecho particular; es decir, existe un vacío legal cuando la normativa existente no ha contemplado un evento particular.

Por todo lo expuesto, el análisis de posibles vacíos legales es importante, debido a que con el uso de la norma se pueden ir haciendo evidente que una determinada situación no ha sido regulada, y partiendo de su estudio proponer soluciones viables para subsanar la falta.

Históricamente en la normativa y jurisprudencia ecuatoriana se ha reconocido la existencia de vacíos legales, por ejemplo:

- Artículo 14 del Código Tributario (CT, 2005): “La analogía es procedimiento admisible para colmar los vacíos de la ley, pero en virtud de ella no pueden crearse tributos, exenciones ni las demás materias jurídicas reservadas a la ley”
- Ley Orgánica de la Función Judicial (1974) (derogada por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009); numeral 16, artículo 13:

16.- Presentar al Congreso, en los primeros días de sesiones, una memoria sobre la administración de justicia en la República, con indicación de los vicios que se hayan advertido en la práctica y que deban corregirse, las dudas ocurridas sobre la inteligencia y aplicación de las leyes, los vacíos que deban llenarse y las reformas que deban hacerse.
- Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial Galápagos (2016):

De igual forma, la coordinación de actividades en territorio implica acuerdos a nivel político entre las entidades competentes, pues es posible que existan vacíos normativos respecto de funciones o responsabilidades institucionales concretas.” (p.94)
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977) (derogada por Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de Octubre de 2010), Antecedentes hasta 1928, 4.2.1 Suerte de la Comisión Técnica del Presupuesto:

Por otra parte, el legislador, reconociendo que se habría producido cierto vacío en la legislación hacendaria, dispone una nueva estructura de la Comisión Técnica del Presupuesto, sustituyendo el artículo 187 de la Ley de Hacienda de 1960, en virtud de la Ley CLP, publicada en el Registro Oficial 179 de 28 de julio de 1967 y Ley 25-CL, publicada en el Registro Oficial 295 de 17 de enero de 1968. (p.23)
- Ley de Contratación Pública (1990):

Que es necesario contar con un instrumento legal que regule adecuadamente los diversos aspectos de la contratación pública en el país, en forma ágil y adecuada a las características del

desarrollo económico y técnico actual, y aclare o elimine los casos de duda o los vacíos que la aplicación de las normas legales antedichas ha puesto de relieve. (p.1)

- Reforma Título XX De Codificación Resoluciones Superintendencia De Bancos (2008): “Que es necesario normar el vacío existente en cuanto a ejecución y notificación de las resoluciones u otras decisiones de la Junta Bancaria, mencionado en el considerando anterior;” (p.1)

- Jurisprudencia, Daños Patrimoniales y Daños Morales (2002):

La Ley No. 171, publicada en el Registro Oficial 779 de 4 de julio de 1984, que mandó a agregar tres artículos innominados al Título XXXIII, De los delitos y cuasidelitos, del Libro IV del Código Civil, llenó el vacío que existía en nuestra legislación concerniente al daño moral. (p.4)

- Resolución Consultas Procuraduría General Estado Febrero Marzo 2013 (2013):

Para el caso de venta forzosa la legislación no ha previsto quien debe efectuar el pago de la obligación tributaria a falta del deudor y tampoco ha previsto que los valores correspondientes a impuestos sean descontados del producto del remate antes de pagar al acreedor, vacío legal que no puede ser llenado a través de la absolución de una consulta sobre la inteligencia de la norma. (p. 7)

De acuerdo a lo arriba mencionado, considerando la posibilidad de la existencia de los vacíos legales, es fundamental entender las relaciones jurídicas tributarias que nacen de la norma para poder estudiar este vicio.

### **Relación Jurídica Tributaria**

La Enciclopedia jurídica (s.f.) señala que relación jurídica “es el vínculo jurídico entre dos o más sujetos, en virtud del cual, uno de ellos tiene la facultad de exigir algo que el otro debe cumplir.” (p.1)

Bobrova, Jalilov, Komarov, Markin y Kchachuturov (2019) acotaron:

En la literatura legal doméstica respecto al concepto de relaciones jurídicas, existen tres puntos de vista principales, de acuerdo a lo más generalizado – las relaciones jurídicas son relaciones públicas reguladas por la ley [Khalfina R.O. (1974), p. 7]. De acuerdo al segundo punto de vista, la relación jurídica no es por sí misma una relación social, sino la forma legal de esta relación, expresada en conexión con los sujetos de derechos legales y obligaciones [Tolstoy Yu.K. (1959), p. 11]. De acuerdo con el tercero, punto de vista comprometido, las relaciones jurídicas

son consideradas como “relaciones jurídicas-modelo” y como “relaciones jurídicas-relaciones” [Tkachenko Yu.G. (1980), p. 97]. (p.5)

En esta línea, Raffino (2020) hace referencia a que las relaciones jurídicas implican el vínculo legal entre mínimo dos sujetos jurídicos, dentro del cual existe la posibilidad que una parte exija a la otra que se cumplan los términos que hayan sido acordados o que se encuentren previamente establecidos en la ley.

La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (2011) en la sentencia de 25 de mayo de 2011, la 09h30, del Recurso No. 194-2010 señaló que: “la relación jurídica tributaria se produce, según lo que establece nuestro régimen tributario, entre los sujetos activos y los contribuyentes, relación que implica la existencia de deberes y obligaciones recíprocas [...]” (p.5); por su parte, el artículo 1 del CT (2005) puntualiza que: “los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos.”

Partiendo de estos conceptos se puede entender a la relación jurídica tributaria:

[...] como la que existe entre el fisco, actuando como un sujeto activo, y aquellos sujetos pasivos de la sociedad que, por ley, estén designados como contribuyentes, y que le permite al primero demandar tributo de ellos, o sea, el pago de los impuestos correspondientes. (Raffino, 2020, p.1)

Una vez señalado que implica una relación jurídica tributaria, considero importante tomar en cuenta lo señalado por Falcón Romero (2016) quien puntualizó que:

Hay que recordar que el origen de la relación tributaria lo determina la ley, no la voluntad de las partes, y que la ley busca identificar demostraciones de capacidad contributiva cuando establece un impuesto, no el mero cumplimiento de requisitos formales que dependan de la voluntad de las partes. (p.130)

En suma, la relación jurídica tributaria es aquella en la que interviene el fisco como sujeto activo de la relación, quien por orden de la ley demanda al sujeto pasivo o contribuyente el pago de un tributo, deviniendo así una obligación tributaria.

### **Obligación tributaria.**

El CT (2005) en su artículo 15 señala:

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.

Por su parte, Ocando (2017) respecto a la obligación tributaria precisó que esta:

Se define como el vínculo jurídico por medio del cual una persona llamada contribuyente o sujeto pagador, por disposición de ley, se encuentra en la necesidad jurídica de realizar una actividad consistente en dar, hacer o no hacer en favor de otra persona llamada fisco o sujeto activo. En cuanto a la obligación de dar, se refiere a pagar el tributo, de hacer, cumplir con los deberes formales para permitir el cumplimiento de la obligación material de pago y de no hacer, no incurrir en algún ilícito señalado por la ley tributaria.

Giannini a su vez define la obligación tributaria como:

*El deber de cumplir la prestación, constituye la parte fundamental de la relación jurídica y el fin último al cual tiende la institución del tributo. (p.1)*

No obstante, para entender cabalmente el concepto de obligación tributaria es importante hacer referencia a lo puntualizado por Falcón Romero (2016) cuando señaló que:

A diferencia del Derecho Privado, en el que la voluntad de las partes es la que hace nacer la obligación jurídica, en el Derecho Tributario vemos que la voluntad de las partes cumple un rol que no pasa de ser simple presupuesto, y que el nacimiento de la obligación tributaria no depende nunca de lo que las partes determinen, sino que exclusivamente de la voluntad de la ley. (p.1)

Esa aseveración se encuentra soportada por lo señalado por Jarach (2004) quien manifiesta que “la causa del tributo es la circunstancia o el criterio que la ley asume como razón necesaria y suficiente para justificar que del verificarse de un determinado presupuesto de hecho derive la obligación tributaria.” (p.99)

En este orden de ideas, los autores se encuentran resaltando el hecho que ya hemos mencionado, que la obligación tributaria o el hecho generador del tributo se encuentran sujetos a lo dispuesto por la ley, y que en esta relación no interviene la voluntad de las partes.

### ***Obligación tributaria municipal y metropolitana.***

Las fuentes de la obligación tributaria municipal y metropolitana ecuatoriana de acuerdo al artículo 489 del COOTAD son las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación



de los servicios municipales o metropolitanos, asignándoles su producto, total o parcialmente; las leyes que facultan a las municipalidades o distritos metropolitanos para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y, las ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos metropolitanos en uso de la facultad conferida por la ley. Además, la Constitución de la República del Ecuador en sus artículos 264 y 266 otorga “la facultad de adoptar ordenanzas por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, entre ellos, de los consejos municipales y los consejos metropolitanos [...]”, (Montaño Galarza & Mogrovejo Jaramillo, 2014, p. 61), así como los artículos 57 literal c), 87 literal c) y 186 del COOTAD.

Por otro lado, el artículo 57 literal b) del COOTAD (2010) señala que le corresponde al concejo municipal “regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor”, lo cual es reforzado en el artículo 492 del mismo cuerpo legal que dispone: “las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos” (COOTAD, 2010).

### ***Tributos.***

Continuando con el análisis corresponde conceptualizar el siguiente elemento que interviene en una relación jurídica tributaria, el tributo, el mismo que de acuerdo a Martín Queralt, Lozano Serrano, Tejerizo López y Casado Ollero (1999):

[...] puede definirse como una obligación, pecuniaria, ex lege, en virtud de la cual el Estado u otro ente público se convierte en acreedor de un sujeto pasivo, como consecuencia de la realización por éste de un acto o hecho indicativo de capacidad económica. (p.44)

De acuerdo a Cabanellas (2012) tributo es un “impuesto, contribución u otra obligación fiscal. Gravamen, carga [...]” (p.316). Por otro lado, Troya Jaramillo (2014) manifestó que:

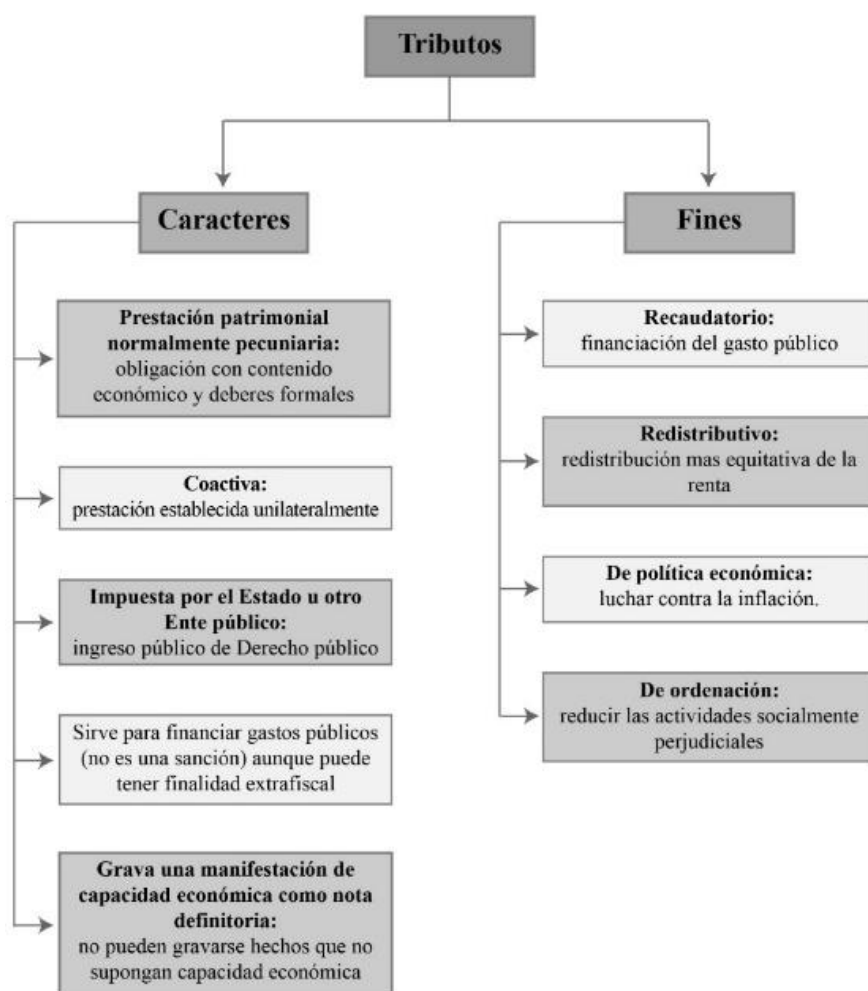
El tributo constituye una prestación exigida unilateralmente por el Estado a los particulares para solventar el gasto público, en virtud de su potestad de imperio, derivada de la soberanía, la misma que radica en el pueblo y se ejercita por medio de sus representantes. (p. 10)

Además, indicó que: “el tributo es el instituto propio del derecho tributario, constituye un eficaz instrumento de la política fiscal y es la principal fuente de ingresos del Estado” (Troya Jaramillo, 2014, p. 9). Es decir, que se puede entender al tributo como la obligación tributaria exigida de manera unilateral por un Estado a sus ciudadanos mediante la cual estos deben pagar valores para cubrir el gasto público.

De acuerdo a la normativa legal vigente los tributos solo pueden ser establecidos, modificados o extinguidos por un acto legislativo de órgano competente y estos no pueden tener efecto retroactivo que conlleve un perjuicio para los contribuyentes.

El artículo 6 del CT (2005) hace referencia a que, si bien la finalidad fundamental de los tributos es conseguir recursos públicos, en ellos pueden coexistir otros fines extrafiscales ya que sirven también como medidas fiscales que buscan generar otros fines no recaudatorios; al respecto, la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) en su artículo 300 señala que “la política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”, así como muestra la Figura 1.

**Figura 1**  
**Tributos**



**Adaptado de:** Gorospe Oviedo, J. I. (2012). Derecho Financiero y Tributario parte general (esquemas y resúmenes) (segunda ed.). Madrid: Dykinson S.L. Obtenido de <https://elibro.net/es/ereader/udla/56920?page=51>. Gorospe Oviedo, J. I. (2012). *Derecho Financiero y Tributario parte general (esquemas y resúmenes)* (segunda ed.). Madrid: Dykinson S.L. Obtenido de <https://elibro.net/es/ereader/udla/56920?page=51>

### *Elementos constitutivos del tributo.*

**Hecho generador.** El CT (2005) manifiesta que el hecho generador es el “presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo” (Art. 16) y que el mismo puede constituir un acto jurídico o un hecho económico (Art. 17).

Por lo tanto, el hecho generador se produce ex lege y genera una obligación tributaria respecto a un indicio de capacidad económica. Este elemento tiene una gran importancia ya que señala cuando se ha caído en una conducta específica por la cual se debe pagar al fisco un tributo.

**Nacimiento y exigibilidad.** La obligación tributaria nace con el hecho generador, es decir, ante un presupuesto normado que genera un tributo (CT, 2005, Art. 18). La exigibilidad de esta obligación se da cuando la ley lo indica, esta no responde a una lógica, sino a lo señalado por la ley. El conocer cuando nace y es exigible un tributo se vuelve una guía para el contribuyente que no desea incurrir en pago de intereses por mora.

El nacimiento y exigibilidad de una obligación tributaria deben responder al principio de legalidad contenido en el artículo 5 del Código Tributario, el mismo que hace referencia al principio “*nullum tributum sine lege*” que “significa la existencia de un corpus de normas jurídicas destinadas a prever los hechos que dan lugar al nacimiento de obligaciones tributarias y el monto de éstas y los sujetos a los cuales la obligación corresponde” (Jarach, 2004, p. 27), es decir, no existe tributo sin ley.

Al respecto, en cuanto a la potestad tributaria o de creación de tributos, el artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) dispone: :

Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

**Sujeto activo.** Primordialmente el sujeto activo es el Estado, el mismo que puede ser representado por un ente público, que hace las veces de acreedor del tributo (CT, 2005, Art. 23), es decir, que posee la potestad para reclamar y recolectar el pago de los tributos señalados en la ley.

*Sujeto pasivo.* Al contrario del sujeto activo, el pasivo es la persona natural o jurídica que ostenta una deuda en este caso con el fisco y por lo tanto debe cumplir con esta obligación ya sea como contribuyente o como responsable (CT, 2005, Art. 24), según la descripción contenida en la Figura 2.

**Figura 2**

**Matriz de Contribuyentes y Responsables**

<p><b>Contribuyente (Art. 25)</b></p>	<p>Es la persona natural o jurídica a quien la ley impone la prestación tributaria por la verificación del hecho generador. Nunca perderá su condición de contribuyente quien, según la ley, deba soportar la carga tributaria, aunque realice su traslación a otras personas.</p>		
<p><b>Responsable (Art. 26)</b></p>	<p>Es la persona que, sin tener el carácter de contribuyente debe, por disposición expresa de la ley, cumplir las obligaciones atribuidas a este.</p> <p>Toda obligación tributaria es solidaria entre el contribuyente y el responsable, [...]</p>	<p><b>Por representación (Art. 27)</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los representantes legales de los menores no emancipados y los tutores o curadores con administración de bienes de los demás incapaces;</li> <li>2. Los directores, presidentes, gerentes o representantes de las personas jurídicas y demás entes colectivos con personalidad legalmente reconocida;</li> <li>3. Los que dirijan, administren o tengan la disponibilidad de los bienes de entes colectivos que carecen de personalidad jurídica;</li> <li>4. Los mandatarios, agentes oficiosos o gestores voluntarios respecto de los bienes que administren o dispongan; y,</li> <li>5. Los síndicos de quiebras o de concursos de acreedores, los representantes o liquidadores de sociedades de hecho o de derecho en liquidación, los depositarios judiciales y los administradores de bienes ajenos, designados judicial o convencionalmente.</li> </ol>
		<p><b>Adquirente o sucesor (Art. 28)</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los adquirentes de bienes raíces, por los tributos que afecten a dichas propiedades, correspondientes al año en que se haya efectuado la transferencia y por el año inmediato anterior;</li> <li>2. Los adquirentes de negocios o empresas, por todos los tributos que se hallare adeudando el tradente, generados en la actividad de dicho negocio o empresa que se transfiera, por el año en que se realice la transferencia y por los dos años anteriores, responsabilidad que se limitará al valor de esos bienes;</li> <li>3. Las sociedades que sustituyan a otras, haciéndose cargo del activo y del pasivo, en todo o en parte, sea por fusión, transformación, absorción o cualesquier otra forma. La responsabilidad comprenderá a los tributos adeudados por aquellas hasta la fecha del respectivo acto;</li> <li>4. Los sucesores a título universal, respecto de los tributos adeudados por el causante; y,</li> <li>5. Los donatarios y los sucesores a título singular, respecto de los tributos adeudados por el donante o causante correspondientes a los bienes legados o donados</li> </ol>
		<p><b>Otros responsables (Art. 29)</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los <u>agentes de retención</u>, entendiéndose por tales las personas naturales o jurídicas que, en razón de su actividad, función o empleo, estén en posibilidad de retener tributos y que, por mandato legal, disposición reglamentaria u orden administrativa, estén obligadas a ello. Serán también agentes de retención los herederos y, en su caso, el albacea, por el impuesto que corresponda a los legados; pero cesará la obligación del albacea cuando termine el encargo sin que se hayan pagado los legados,</li> <li>2. Los <u>agentes de percepción</u>, entendiéndose por tales las personas naturales o jurídicas que, por razón de su actividad, función o empleo, y por mandato de la ley o del reglamento, estén obligadas a recaudar tributos y entregarlos al sujeto activo; y,</li> <li>3. Los <u>sustitutos del contribuyente</u>, entendiéndose por tales a las personas que, cuando una ley tributaria así lo disponga, se colocan en lugar del contribuyente, quedando obligado al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de las obligaciones tributarias.</li> </ol>

**Adaptado de:** Código Tributario [CT]. (2005). Registro Oficial Suplemento No.38 de 14 de junio de 2005; Última modificación: 21 de agosto de 2018.

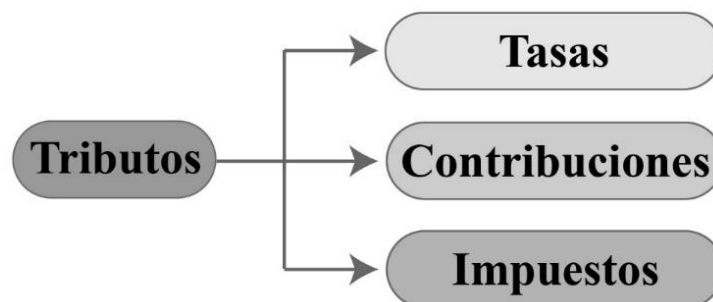
**Exención tributaria.** Cabanellas (2012) señaló que la exención es una “situación de privilegio o inmunidad de que goza una persona o entidad para no ser comprendida en una carga u obligación, o para regirse por leyes especiales [...]” (p.130), si llevamos este concepto al ámbito tributario esta sería una inmunidad respecto de una obligación tributaria, ahora bien, para que la misma tenga efectividad obligatoriamente debe estar establecida mediante disposición expresa de ley, la misma que debe especificar “los requisitos para su reconocimiento o concesión a los beneficiarios, los tributos que comprenda, si es total o parcial, permanente o temporal” (CT, 2005, Art. 32).

Es importante señalar que el alcance de las exenciones se constriñe a la normativa que hubiere estado vigente al momento de su expedición y no se extiende hacia norma posterior a la misma. Además, estas exenciones podrán ser modificadas o derogadas por ley posterior, aunque subsistirán hasta su expiración cuando hayan sido concedidas por un plazo determinado (CT, 2005, Art. 33 y 34)

**Tipos.** La normativa tributaria de manera general comprende una división tripartita de los tributos: tasas, contribuciones e impuestos, como señala la Figura 3.

**Figura 3**

**Tipos de Tributos**



**Adaptado de:** Código Tributario [CT]. (2005). Registro Oficial Suplemento No.38 de 14 de junio de 2005; Última modificación: 21 de agosto de 2018. Art. 1.

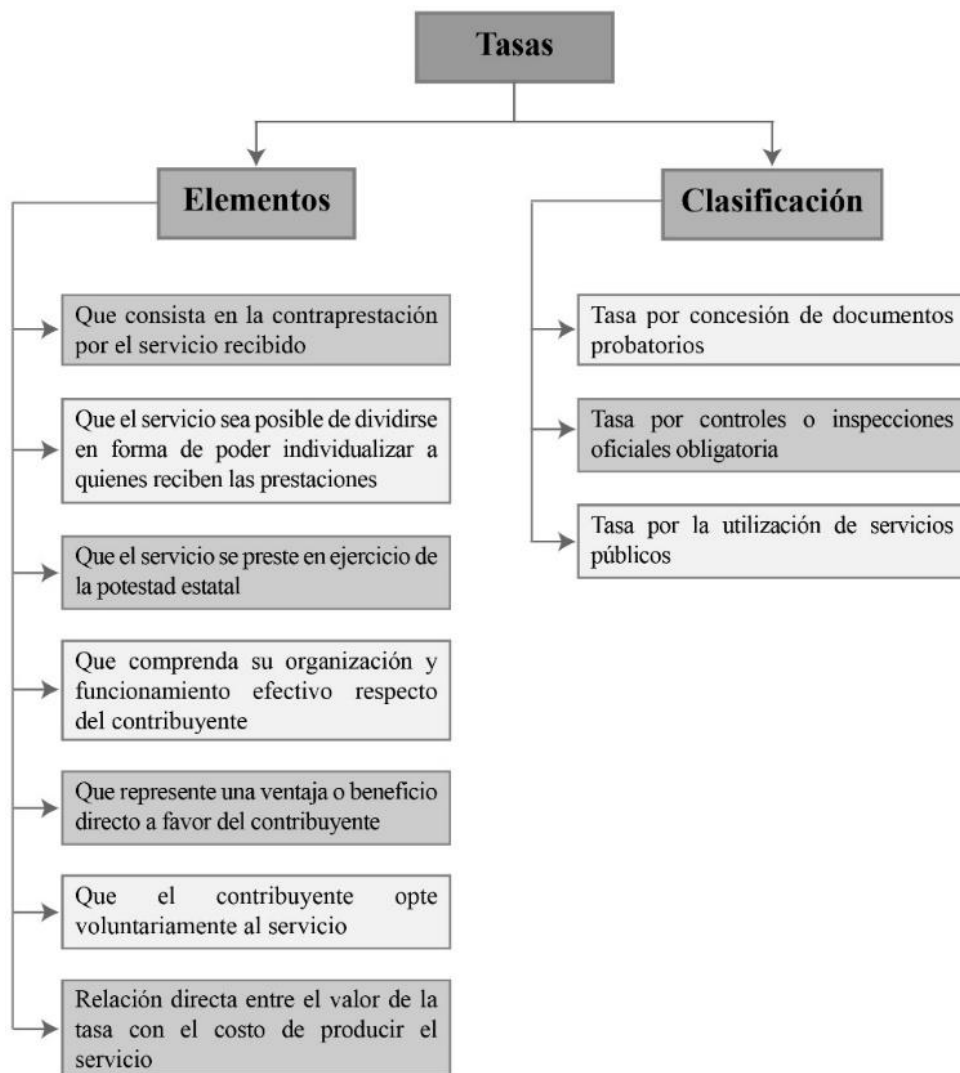
**Tasas.** El Modelo de Código Tributario para América Latina (OEA/BID) (1967) en su artículo 16 indicó que la “tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación. [...]”. En esta misma línea La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) de España señaló:

Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado (LGT, 2003, Art. 2.2 Lit.a)

Es decir, las tasas se pagan por la prestación de un servicio brindado por el Estado, por ejemplo: la energía eléctrica o el agua potable; tal como indica la Figura 4.

**Figura 4**

**Elementos y clasificación de las Tasas**



**Adaptado de:** Macías Aguayo, G., & Ruiz Torres, P. (2014). Estudio de la Carga Tributaria del Sector Hotelero en la ciudad de Guayaquil y análisis de la devolución del Impuesto al Valor Agregado a los turistas extranjeros (Tesis de posgrado). Guayaquil, Ecuador: ESPAE, Escuela de Negocios de la ESPOL.

**Contribuciones.** La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) de España propuso como concepto que las:

Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos (LGT, 2003, Art. 2.2 Lit.b)

Por su parte, el Modelo de Código Tributario para América Latina (OEA/BID) (1967) precisó que:

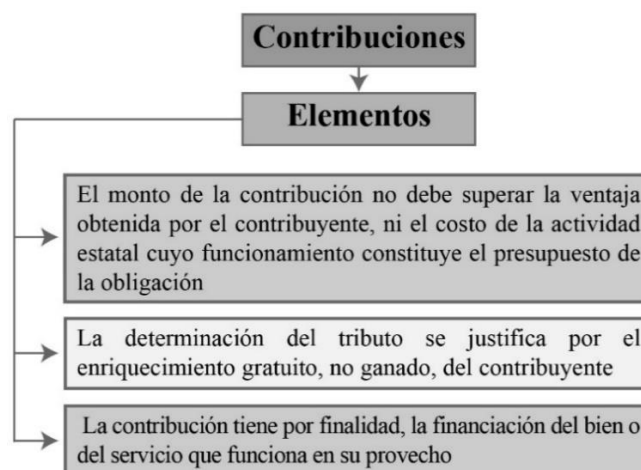
Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación.

La contribución de mejora es la instituida para costear la obra pública que produce valorización inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valor del inmueble beneficiado. [...]. (Art. 17)

En otras palabras, las contribuciones son valores que el contribuyente cancela al Estado por la realización de obras públicas que lo benefician; como puede observarse en la Figura 5.

**Figura 5**

**Elementos de las contribuciones**



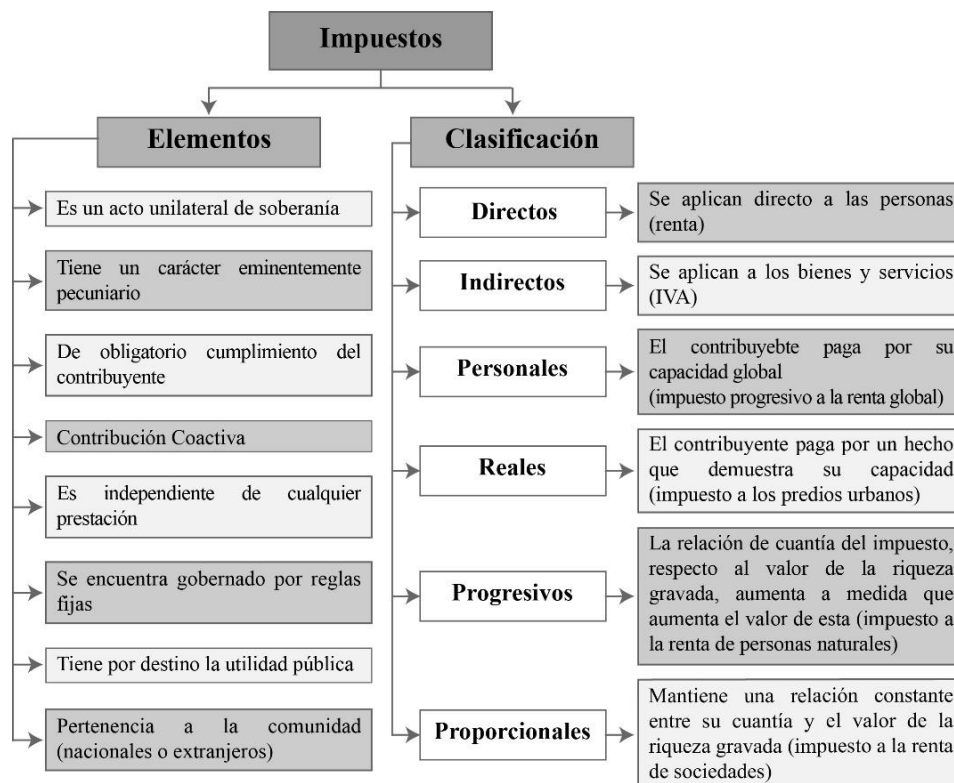
**Adaptado de:** Macías Aguayo, G., & Ruiz Torres, P. (2014). Estudio de la Carga Tributaria del Sector Hotelero en la ciudad de Guayaquil y análisis de la devolución del Impuesto al Valor Agregado a los turistas extranjeros (Tesis de posgrado). Guayaquil, Ecuador: ESPAE, Escuela de Negocios de la ESPOLE



**Impuestos.** Cabanellas (2012) define al impuesto como una “contribución, gravamen, carga o tributo que se ha de pagar, casi siempre en dinero, por las tierras, frutos, mercancías, industrias, actividades mercantiles y profesiones liberales, para sostener los gastos del Estado y de las restantes corporaciones públicas [...]” (p. 157); por su parte, la legislación tributaria española indica que: “impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente” (LGT, 2003, Art. 2.2 Lit.c).

Los impuestos son una de las principales fuentes de ingresos del Estado recolectados para financiar el gasto público, estos solo pueden establecerse, modificarse, exonerarse o extinguirse por iniciativa de la Función Ejecutiva a través de una ley que debe ser sancionada por la Asamblea Nacional (CRE, 2008, Art. 301). Además, el artículo 300 del CRE (2008) indica que se priorizarán los impuestos directos y progresivos; como se señala en la Figura 6.

**Figura 6**  
**Elementos y clasificación de los Impuestos**



**Adaptado de:** Macías Aguayo, G., & Ruiz Torres, P. (2014). Estudio de la Carga Tributaria del Sector Hotelero en la ciudad de Guayaquil y análisis de la devolución del Impuesto al Valor Agregado a los turistas extranjeros (Tesis de posgrado). Guayaquil, Ecuador: ESPAE, Escuela de Negocios de la ESPOL.

## **Recaudación Tributaria**

Con relación a la recaudación tributaria y su función, es importante primero entender lo que es la actividad o función financiera del Estado, al respecto Ocando (2017) manifestó que: “es aquella facultad que tiene el Estado como ente jurídico-político superior, misma que consiste en la obtención, recaudación y administración de los recursos, tanto tributarios como no tributarios” (p.1).

En este orden, el CT (2005) señala en su artículo 72 que: “las funciones de la administración tributaria comprenden dos gestiones distintas y separadas: La determinación y recaudación de los tributos; [...]”

De lo señalado, se puede observar que el Estado tiene una facultad recaudadora respecto de los tributos. El CT (2005), en su artículo 71 señala:

Facultad recaudadora.- La recaudación de los tributos se efectuará por las autoridades y en la 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.

La Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2020) señaló que recaudación tributaria es la: “función de cobro de los distintos tributos”

Por lo tanto, el fisco respaldado de la facultad recaudadora tiene la potestad de realizar la recaudación tributaria, es decir el cobro de los tributos.

En conclusión, si dentro de la normativa, en este caso tributaria, existe un vacío legal, esta falta de norma afecta a la relación jurídica tributaria ocasionando un efecto negativo en la recaudación de los tributos, debido a que, por causa de este vacío el contribuyente no tributa lo que por ley le correspondería, tal como se observa en la Figura 7.

**Figura 7**  
**Relación Causa-Efecto**



Para explicar la relación entre el vacío legal y la recaudación tributaria partiré de la teoría Neoconstitucionalista, la misma que dentro de sus proposiciones acepta la existencia de los vacíos legales y sus correspondientes efectos respecto a la aplicación de la norma.

Desde el Neoconstitucionalismo y su aceptación de la existencia del vacío esta investigación propone evidenciar el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y su repercusión en la recaudación tributaria municipal.

En este escenario se analizarán: el vacío legal dentro de la normativa que regula a la Patente Municipal; y, la recaudación tributaria municipal de este tributo.

## Capítulo 3: Metodología

### Enfoque de la Investigación

#### **Naturaleza.**

La investigación utilizó un enfoque cualitativo explicativo, cuya naturaleza es analítica, orientada a analizar y describir el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y su repercusión en la recaudación tributaria municipal, identificando desde una perspectiva normativa analizando el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y las Ordenanzas Metropolitanas No.0339, de 28 de diciembre 2010; y, No. 157 de 23 de diciembre 2011, para demostrar la existencia de un vacío legal en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito y a través de estadística descriptiva simple determinar la repercusión del mismo en relación a la recaudación tributaria municipal.

#### **Carácter.**

El carácter de la investigación fue interpretativo, deductivo y exploratorio (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014). Para la construcción del conocimiento se empleó la observación indirecta de la realidad, mediante el trabajo analítico-interpretativo de la data primaria y secundaria.

#### **Perspectiva.**

Dentro del presente trabajo de investigación se abordó el estudio del Derecho Tributario, específicamente el Municipal y Metropolitano, con el objetivo de analizar y entender la normativa que regula a la Patente Municipal, tomando un especial énfasis en sus sujetos pasivos.

#### **Diseño.**

En la presente investigación se empleó un diseño no experimental, de tipo transversal, dado que no se manipuló las variables de manera deliberada, sino que se trabajó a partir de la observación de un fenómeno en su contexto natural (Agudelo Viana, Aigner Aburto, & Ruiz Restrepo, 2008); por otro lado, se utilizó el diseño transversal para la recolección de los datos en un solo momento (tiempo único), de esta manera se logró describir las variables y analizar la incidencia de las mismas en un momento dado (Agudelo Viana, Aigner Aburto, & Ruiz Restrepo, 2008).

## **Método.**

El método empleado fue el de la Teoría Fundamentada (*Grounded Theory*) propuesta por Barney Glaser y Anselm Strauss (1967) utilizando paralelamente el análisis jurídico, estrategia que permitió entender el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y su repercusión en la recaudación tributaria municipal.

Al respecto, Glaser y Strauss (1967) manifestaron que la teoría fundamentada se basa en el descubrimiento de teorías a partir de data obtenida sistemáticamente en investigaciones sociales, en donde la teoría es una estrategia para manejar la información dentro de una investigación proveyendo conceptualizaciones para describir y explicar. Por ello, este trabajo se basa en la teoría que proveyó categorías e hipótesis lo suficientemente claras de manera que las más cruciales puedan ser verificadas en investigaciones presentes y futuras; esta teoría se generó fundamentada en los datos para ser operacionalizadas en estudios cuantitativos a partir de data estadística. Generar una teoría desde data significa que la mayoría de hipótesis y conceptos no vienen solamente de la data, sino que son trabajados de manera sistemática en relación a la data durante el curso de la investigación.

Por su parte, Dudovskiy (s.f.) mencionó que la teoría fundamentada tiene como objetivo formular, probar y reformular proposiciones hasta que se desarrolle una teoría, la misma que comprende las siguientes cuatro etapas: (a) **Códigos:** Los anclajes se identifican para recopilar los puntos clave de datos; (b) **Conceptos:** Se recogen códigos de contenido similar para poder agrupar los datos; (c) **Categorías:** Se forman grupos amplios de conceptos similares para generar una teoría; y, (d) **Teoría:** Se genera una colección de explicaciones que explican el tema de la investigación (hipótesis) (Dudovskiy, s.f.).

Siendo la codificación el proceso base dentro de la teoría fundamentada clásica, este trabajo redujo los datos a través de la codificación donde la abstracción conceptual de la información y su reintegración permitió obtener la teoría sustantiva base para la aplicación de entrevistas a expertos jurídico-tributarios. Existen dos tipos de codificación dentro de un estudio de teoría fundamentada clásica: la codificación sustantiva, que incluye ambos procedimientos de codificación abierta y selectiva, y la codificación teórica. En la codificación sustantiva, el investigador trabaja directamente con la información, fragmentándola y analizándola, inicialmente a través de la codificación abierta para que emerja una categoría medular y

conceptos relacionados y después subsecuentemente a través de muestras y códigos selectivos de información hacia la saturación teórica de la médula y conceptos relacionados (Holton, 2010).

### **Procedimiento de la Recolección de Datos**

Para el presente trabajo de investigación se recolectó la información de data secundaria a través del análisis de la literatura; y, para la recolección de la data primaria se utilizó como instrumento la entrevista, la cual permitió confirmar los resultados de la interpretación, aportando validez y confiabilidad al análisis de los datos secundarios mediante el análisis documental; estos instrumentos aportaron flexibilidad a la recolección y análisis de la data, alcanzando la saturación teórica.

#### **Análisis documental.**

La data secundaria analizada en el presente trabajo de investigación para encontrar respuestas a los objetivos planteados se recolectó principalmente de: (a) Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, 11 de agosto de 2010; (b) Ordenanza Metropolitana No.0339, 28 diciembre 2010; (c) Ordenanza No. 157, 23 de diciembre 2011; (d) NAC-DGERCGC15-00000044, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 428 de 30 de enero de 2015; (e) Código Tributario, 14 de junio de 2005; (f) Ley Orgánica de la Función Judicial (1974) (derogada por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009); (g) Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial Galápagos (2016); (h) Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977) (derogada por Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de Octubre de 2010); (i) Ley de Contratación Pública (1990); (j) Reforma Título XX De Codificación Resoluciones Superintendencia De Bancos (2008); (k) Jurisprudencia, Daños Patrimoniales y Daños Morales (2002); (l) Resolución Consultas Procuraduría General Estado Febrero Marzo 2013 (2013); (m) página web del SRI; (n) información provista por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; entre otros.

A partir de la revisión y estudio de la información secundaria recolectada se alcanzó un amplio espectro de conocimiento relativo a la presente investigación, lo cual permitió generar un análisis crítico respecto al tema planteado estableciéndose que el vacío legal detectado en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito influye en la recaudación tributaria municipal debido a que ante la falta de un mecanismo similar al propuesto en el art. 551 del COOTAD, enfocado hacia las personas naturales, entre ellas las no obligadas a llevar contabilidad, ha llevado a que estos sujetos pasivos no se hayan registrado en

el catastro de Patentes del cabildo, lo cual se evidenció al calcular la brecha existente entre el catastro de RUC del SRI y el catastro de Patentes del municipio.

### **Entrevistas.**

El instrumento que se seleccionó para la recolección de data primaria fue la entrevista, la misma que se realizó a dos abogados expertos en la materia, (a) Xavier Raúl Vilcacundo Chamorro; y, (b) Henry Paul Aguayza Rubio. Para la selección de los expertos se revisó varias hojas de vida de profesionales del Derecho con experiencia y conocimientos en las áreas tributaria y administrativa municipal analizando sus perfiles profesionales y considerando su desempeño profesional.

Este instrumento permitió analizar la información a través de preguntas basadas en los objetivos de esta investigación, de manera que los expertos, a través de sus conocimientos profesionales, emitieran sus juicios de valor respecto al tema propuesto; lo cual, como se había mencionado en párrafo anterior, permitió confirmar los resultados de la interpretación, aportando validez y confiabilidad al análisis de los datos secundarios mediante el análisis documental; estos instrumentos aportaron flexibilidad a la recolección y análisis de la data, alcanzando la saturación teórica.

Al respecto, Krueger y Casey (2000) indicaron:

En el ámbito de la investigación cualitativa se entiende por saturación el punto en el cual se ha escuchado ya una cierta diversidad de ideas y con cada entrevista u observación adicional no aparecen ya otros elementos. (p. 33)

Por lo indicado, la recolección de información se ha fundamentado a través de entrevistas a expertos, así como del estudio de la literatura, pasando los mismos por un proceso de análisis y codificación a través de la codificación abierta, codificación axial y finalmente la obtención de categorías resultantes de la codificación selectiva. Con esta finalidad se empleó el software Atlas Ti V8 para evidenciar las categorías, lo cual se muestran en la Figura 10.

### ***Consentimiento informado y confidencialidad.***

Previo a la realización de las entrevistas a los expertos, a través del IAEN, se remitió a los entrevistados el documento denominado “consentimiento informado” el mismo que señala los objetivos y propósitos de la investigación y cuya finalidad es asegurar que los datos obtenidos

serán utilizados exclusivamente para los fines de la presente investigación. Formato que se encuentra anexado al presente trabajo como Apéndice A.

### ***Procedimientos de Registro de Datos***

Las entrevistas fueron recolectadas en formato digital. Además, se elaboró una base de datos, a fin de mantener evidencia de las entrevistas realizadas, la cual se compone de: (a) datos generales del tópico de la entrevista, (b) consentimiento informado, (c) cadena de evidencia (hora, fecha de recepción de las respuestas), (d) documentos obtenidos de las entrevistas; y, (f) preguntas y respuestas.

Para el procesamiento de la información recolectada se empleó el software Atlas Ti V8 con la finalidad de segregar de manera precisa las narrativas recopiladas de la codificación de información procesada.



## Capítulo 4: Análisis y Recolección de Datos

### Patente Municipal

#### **Descentralización y el Código Orgánico de la Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD.**

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) (2008) manifiesta que es un deber primordial del Estado el “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Art. 3 #6), por lo que la misma enmarca un nuevo modelo de Ordenamiento Territorial e incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados (Codigo Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], 2010, Art. 105).

La referida norma, en su Disposición Transitoria Primera numeral 9, señala que en el plazo de trescientos sesenta y cinco días se aprobará “la ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias [...]” (CRE, 2008); por lo señalado, el 19 de octubre de 2010 fue publicado en el Registro Oficial No. 303 el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización el cual constituye el marco legal que rige para los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados (COOTAD, 2010, Art. 1).

Dentro de los niveles de organización territorial descritos en el artículo 10 del COOTAD (2010) se encuentran los regímenes especiales de gobierno, los mismos que pueden ser constituidos por consideraciones demográficas y de conurbación<sup>1</sup>, como es el caso de los distritos metropolitanos que son gobiernos del nivel cantonal (Art. 73) que ejercen facultades legislativas, ejecutivas y fiscalizadoras en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Este tipo de gobiernos constituyen órganos de la Administración Tributaria Seccional tal como lo señala el artículo 65 del Código Tributario (CT, 2005), cuyo órgano de legislación y de fiscalización es el Concejo Metropolitano, el cual tiene la atribución de “regular, mediante ordenanza metropolitana, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor” (COOTAD, 2010, Art. 87 Lit.b), más no tiene la atribución de establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos.

---

<sup>1</sup> Conurbación: “f. Urb. Conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una unidad funcional” (Real Academia Española (RAE), 2020)

Uno de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, respecto del cual versará parte del análisis del presente trabajo de investigación.

*Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).*

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es el cuerpo de gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, que es la cabecera cantonal de la provincia de Pichincha y la capital de la República. Su jurisdicción se encuentra conformada por la conurbación de Quito y varias localidades contiguas (Gestión de Comunicación MA, 2017).

Su máxima autoridad es el Alcalde, cargo que en la actualidad lo ejerce el Dr. Jorge Homero Yunda Machado; además cuenta con un Concejo Metropolitano que es su órgano de legislación y fiscalización.

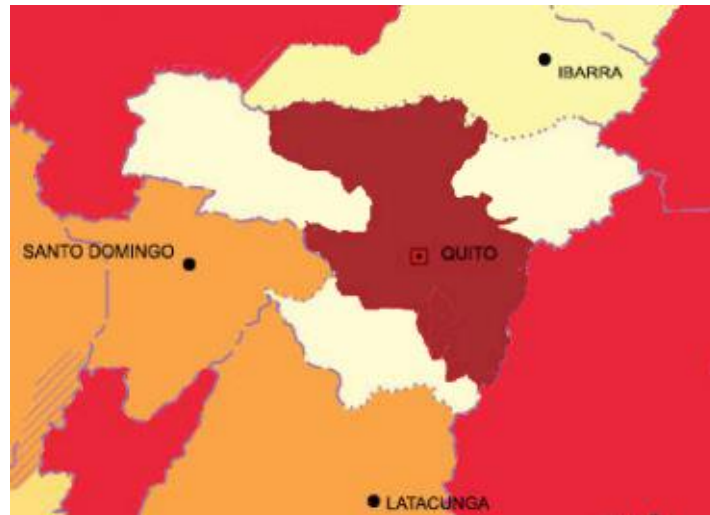
*Datos Generales del Distrito Metropolitano de Quito.*

**Ubicación.** El Distrito Metropolitano de Quito se encuentra ubicado en el Centro Norte de la Provincia de Pichincha a una altitud de 2.850 m.s.n.m. y tiene una superficie de 4.183 Km<sup>2</sup>. Dentro de la ciudad la sede principal del Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano se encuentra en el centro histórico de la capital en la calle Venezuela entre Chile y Espejo (Gestión de Comunicación MA, 2017), tal como muestra la Imagen 1.

**Límites.** Sus límites son: al Norte: Provincia de Imbabura, al Sur: cantones Rumiñahui y Mejía, al Este: cantones Pedro Moncayo, Cayambe y Provincia de Napo, y al Oeste: cantones Pedro Vicente Maldonado, Los Bancos y Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (Gestión de Comunicación MA, 2017).

## Imagen 1

### Ubicación DMQ en la provincia de Pichincha



**Adaptado de:** Secretaría Técnica Planifica Ecuador y Sistema Nacional de Información. (2014). Atlas Geográfico de la República del Ecuador. Obtenido de [https://sni.gob.ec/atlas-geografico-nacional-2013#Secretaría Técnica Planifica Ecuador y Sistema Nacional de Información. \(2014\). Atlas Geográfico de la República del Ecuador. Obtenido de https://sni.gob.ec/atlas-geografico-nacional-2013#](https://sni.gob.ec/atlas-geografico-nacional-2013#Secretaría Técnica Planifica Ecuador y Sistema Nacional de Información. (2014). Atlas Geográfico de la República del Ecuador. Obtenido de https://sni.gob.ec/atlas-geografico-nacional-2013#)

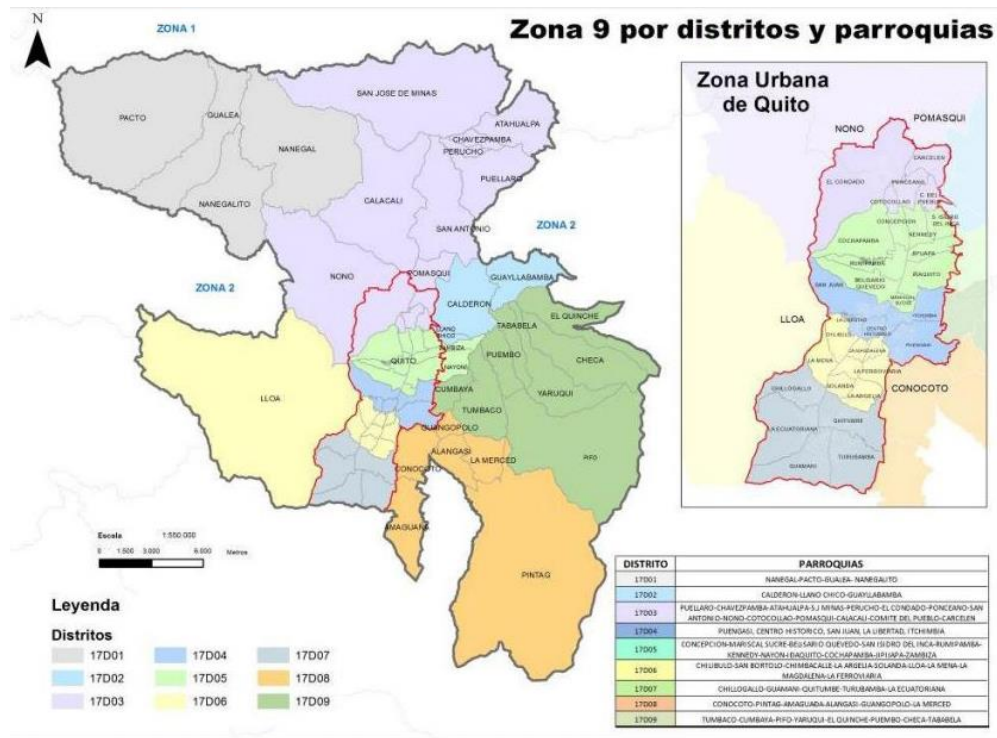
Se encuentra conformado por treinta y dos parroquias urbanas, como se observa en la Imagen 2:

Belisario Quevedo, Carcelén, Centro Histórico, Chilibulo, Chillogallo, Chimbacalle, Cochapamba, Comité del Pueblo, Concepción, Cotocollao, El Condado, El Inca, Guamaní, Ñaquito, Itchimbía, Jipijapa, Kennedy, La Argelia, La Ecuatoriana, La Ferroviaria, La Libertad, La Mena, Magdalena, Mariscal Sucre, Ponceano, Puengasí, Quitumbe, Rumipamba, San Bartolo, San Juan, Solanda, Turubamba (Gestión de Comunicación MA, 2017)

Y treinta y tres parroquias rurales:

Alangasí, Amaguaña, Atahualpa, Calacalí, Calderón, Chavezpamba, Checa, Conocoto, Cumbayá, El Quinche, Guala, Guangopolo, Guayllabamba, La Merced, Llano Chico, Lloa, Nanegal, Nanegalito, Nayón, Nono, Pacto, Perucho, Pifo, Píntag, Pomasqui, Puéllaro, Puembo, San Antonio de Pichincha, San José de Minas, Tababela, Tumbaco, Yaruquí, Zámbez (Gestión de Comunicación MA, 2017)

## Imagen 2 Parroquias del DMQ



**Fuente:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (abril de 2019). Agendas Zonales, Zona 9 - Matriz, Distrito Metropolitano de Quito, 2017-2021. primera. Quito. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/Agenda-Coordinaci%C3%B3n-Zonal-Z9-2017-2021.pdf>

**Población.** De acuerdo al VII Censo de Población y VI de Vivienda – 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2010), el cantón Quito tiene una población de 2.239.191 habitantes divididos según describe la Tabla 1:

**Tabla 1  
Población del Cantón Quito**

Población Año 2010			
POBLACIÓN	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL	TOTAL
<b>Hombres</b>	777.939	310.872	1.088.811
<b>Mujeres</b>	829.795	320.585	1.150.380
<b>Total</b>	1.607.734	631.457	2.239.191

**Adaptado de:** INEC. (2010). VII Censo de Población y VI de Vivienda - 2010. Recuperado el 06 de mayo de 2020, de <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl>

## *Impuestos municipales*

El Código Tributario señala que:

Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana, se considerarán impuestos municipales y metropolitanos los siguientes: (a) El impuesto sobre la propiedad urbana; (b) El impuesto sobre la propiedad rural; (c) El impuesto de alcabalas; (d) El impuesto sobre los vehículos; (e) El impuesto de matrículas y patentes; (f) El impuesto a los espectáculos públicos; (g) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos; (h) El impuesto al juego; e, (i) El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales (CT, 2005, Art. 491).

La investigación del presente trabajo se realizará en relación al impuesto de patentes.

### **Impuesto de patente municipal y metropolitana.**

De acuerdo a Cabanellas (2012) patente es el “Permiso gubernamental para ejercicio de ciertos comercios o industrias, mediante el pago de la cuota o derecho para ello señalado” (p.136). Por su parte, Quevedo Vázquez, Giler Escandón, Ormaza Andrade, González Rodríguez, & Quevedo Barros (2019) alineando dos criterios (impuestos y patente) señalan que un impuesto de patente municipal es un “tributo de carácter obligatorio y exclusivo para las personas naturales, personas jurídicas y sociedades, ya sean estas nacionales o extranjeras, que realicen actividades económicas de orden comercial, financiero, industrial, inmobiliario y/o profesionales dentro de los límites territoriales del cantón” (p. 105)

La patente municipal constituye una de las fuentes de ingresos propios más importantes de los gobiernos locales, además de ser un instrumento de política tributaria. Este impuesto se encuentra regulado en la Sección Novena del COOTAD, del artículo 546 al 551, donde se señala que el mismo grava a las personas naturales y jurídicas “que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales” (COOTAD, 2010, Art. 547); es decir, su hecho generador son las actividades económicas ejercidas en la respectiva jurisdicción distrital, siendo su ente regulador el gobierno municipal o metropolitano, los mismos que tienen la potestad para recaudar y administrar el tributo regulándolo a través de Ordenanzas.

En la Figura 8 se presentan los elementos constitutivos del tributo contrastando la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en el DMQ, es decir

se compara lo dispuesto en la Sección Novena, Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas del Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, en relación a las Ordenanzas emitidas por el Consejo Metropolitano de Quito: Ordenanza Metropolitana No.0339 de 28 diciembre 2010 y Ordenanza No. 157 de 23 de diciembre 2011.

Al respecto, considero importante indicar que el COOTAD (2010) en su artículo 7 señala:

Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. (Subrayado me pertenece)

Y en su artículo 492 dispone: “Las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos [...]” (COOTAD, 2010).

**Figura 8**

**Matriz comparativa de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en el DMQ**

Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD Sección Novena, Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas		Consejo Metropolitano de Quito: Ordenanza Metropolitana No.0339, 28 diciembre 2010 Ordenanza No. 157, 23 de diciembre 2011																																													
<b>Elemento</b>																																															
<b>Hecho Generador</b>	El ejercicio permanente de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana. (COOTAD, 2010, Art. 547 y 548)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El hecho generador del impuesto regulado en este capítulo (en adelante el “Impuesto de Patente”) constituye el ejercicio permanente de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante la “Actividad Económica”). (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ... (1))</li> <li>2. El ejercicio impositivo del Impuesto de Patente es anual y comprende el lapso que va del 1o. De enero al 31 de diciembre. Cuando la actividad económica se inicie en fecha posterior del 1o. de enero, el ejercicio impositivo se cerrará obligatoriamente el 31 de diciembre de cada año. El Impuesto de Patente será de carácter declarativo para las personas jurídicas y las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. Esta declaración corresponde al ejercicio impositivo correspondiente al cual se desarrolló la actividad económica. El impuesto será exigible, desde la fecha en que venza el plazo para presentar la respectiva declaración. (Ordenanza No. 157, 2011, Art. 1)</li> <li>3. Para la aplicación del Impuesto de Patente se consideran actividades profesionales aquellas realizadas por personas naturales en libre ejercicio o sin relación de dependencia. (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ... (1))</li> <li>4. Para la aplicación del impuesto de patente se entenderá como ejercicio permanente de actividades Económicas el que supere un período de seis meses consecutivos o no en un mismo año calendario, sin perjuicio de que el Sujeto Pasivo deba obtener su L UAE en los casos previstos en el ordenamiento metropolitano. Se presume que todo Sujeto Pasivo inscrito en el Registro de Actividades Económicas para la Gestión Tributaria -RAET- ejerce una Actividad Económica permanente, salvo que demuestre lo contrario. (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ... (1))</li> </ol>																																													
<b>Sujeto Activo</b>	Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales.	El sujeto activo del Impuesto de Patente es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, quien ejercerá su potestad impositiva a través de sus órganos competentes. (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ... (2))																																													
<b>Sujeto Pasivo</b>	Están obligados a obtener la patente y, por ende, el pago anual del impuesto de que trata el artículo anterior [Art. 546], las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales. (COOTAD, 2010, Art. 547)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Son sujetos pasivos del Impuesto de Patente, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que ejerzan actividades económicas y se encuentren domiciliadas o que sean titulares de uno o más establecimientos en el Distrito Metropolitano de Quito. (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ... (3))</li> <li>2. Cuando se trate de personas jurídicas extranjeras que realicen actividades económicas en el Distrito Metropolitano de Quito. (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ... (3))</li> <li>3. Cuando en un mismo establecimiento varios Sujetos Pasivos ejerzan actividades económicas, cada uno de ellos pagará el Impuesto de Patente por la actividad económica que realiza, sin perjuicio de su obligación de obtener la L UAE conforme al ordenamiento jurídico metropolitano. (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ... (3))</li> </ol>																																													
<b>Base Imponible</b>	La base imponible se da en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón. (COOTAD, 2010, Art. 548)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La base imponible del Impuesto de Patente es el patrimonio neto del sujeto pasivo. Se entiende por patrimonio neto la diferencia entre el total de activos y total de pasivos, establecidos con base en los registros públicos. (Ordenanza No. 157, 2011, Art. 1)</li> <li>2. Para el caso de las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional la base imponible del Impuesto de Patente se determina presuntivamente con base en el patrimonio neto promedio aplicable a la Actividad Económica de la que se trate. Con este propósito los órganos administrativos competentes en materia tributaria del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito emitirán la tabla de bases presuntivas conforme al Clasificador Internacional Industrial Uniforme -CIU- . (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ... (4))</li> <li>3. Las personas naturales o jurídicas que a partir de la vigencia de la presente ordenanza, se asentaren y desarrollen actividades comerciales, industriales y/o profesionales, en las diferentes parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito, podrán deducirse de la base imponible del impuesto a la patente, el monto de activos que invirtieren en dichas actividades. (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ... (4))</li> <li>4. Cuando un sujeto pasivo del Impuesto de Patente, realizare actividades económicas es más de un cantón, la determinación de la base imponible correspondiente al Cantón Quito, se determinará por los ingresos obtenidos en dicho cantón. (Ordenanza No. 157, 2011, Art. 1)</li> </ol> <p><b>Incentivo:</b> El Art. ... (5) de la Ordenanza Municipal No. 339 (2010) señala:</p> <p>A efecto de incentivar las actividades productivas en el Distrito Metropolitano de Quito, las personas naturales o jurídicas que iniciaren actividades industriales, comerciales o profesionales, dentro de la circunscripción distrital, tendrán como base imponible para el cálculo del impuesto regulado en esta Ordenanza, la siguiente:</p> <p>a) En el primer año de ejercicio de las respectivas actividades, la base imponible será igual a cero (0); y,</p> <p>b) En el segundo año de ejercicio de las respectivas actividades económicas, y a efecto del cálculo de este impuesto, únicamente se considerará el cincuenta por ciento (50%) de la base imponible real.</p> <p>A partir del inicio del tercer año de las actividades industriales, comerciales o profesionales, el impuesto a la patente municipal y metropolitana será aplicado de conformidad con las regulaciones establecidas en esta ordenanza.</p> <p>Art. ... (5) de la Ordenanza Municipal No. 0339 (2010) indica:</p> <p>Para la determinación del Impuesto de Patente a la base imponible se aplicarán las tarifas que constan en la siguiente tabla:</p> <table border="1"> <caption><b>Tabla de tarifas para el Impuesto de Patente</b></caption> <thead> <tr> <th colspan="2">BASE IMPONIBLE (PATRIMONIO)</th> <th colspan="2">TARIFA</th> </tr> <tr> <th>DESDE USD</th> <th>HASTA USD</th> <th>SOBRE FRACCIÓN</th> <th>SOBRE FRACCIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>-</td> <td>10.000,00</td> <td></td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>10.000,01</td> <td>20.000,00</td> <td>100,00</td> <td>1,20%</td> </tr> <tr> <td>20.000,01</td> <td>30.000,00</td> <td>220,00</td> <td>1,40%</td> </tr> <tr> <td>30.000,01</td> <td>40.000,00</td> <td>360,00</td> <td>1,60%</td> </tr> <tr> <td>40.000,01</td> <td>50.000,00</td> <td>520,00</td> <td>1,80%</td> </tr> <tr> <td>50.000,01</td> <td>En adelante</td> <td>700,00</td> <td>2,00%</td> </tr> </tbody> </table>		BASE IMPONIBLE (PATRIMONIO)		TARIFA		DESDE USD	HASTA USD	SOBRE FRACCIÓN	SOBRE FRACCIÓN	-	10.000,00		1%	10.000,01	20.000,00	100,00	1,20%	20.000,01	30.000,00	220,00	1,40%	30.000,01	40.000,00	360,00	1,60%	40.000,01	50.000,00	520,00	1,80%	50.000,01	En adelante	700,00	2,00%												
BASE IMPONIBLE (PATRIMONIO)		TARIFA																																													
DESDE USD	HASTA USD	SOBRE FRACCIÓN	SOBRE FRACCIÓN																																												
-	10.000,00		1%																																												
10.000,01	20.000,00	100,00	1,20%																																												
20.000,01	30.000,00	220,00	1,40%																																												
30.000,01	40.000,00	360,00	1,60%																																												
40.000,01	50.000,00	520,00	1,80%																																												
50.000,01	En adelante	700,00	2,00%																																												
<b>Tarifa</b>	El concejo, mediante ordenanza establecerá la tarifa del impuesto anual en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón. La tarifa mínima será de diez dólares y la máxima de veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América. (COOTAD, 2010, Art. 548)																																														
<b>Agente Recaudador</b>	El Art. 551 del COOTAD (2010) dispone: Las sociedades que sean sujetos pasivos del impuesto a las patentes municipales, deberán pagar un valor con cargo a dicho tributo al Servicio de Rentas Internas, institución que cumplirá las funciones de agente recaudador en este caso. El pago deberá efectuarse como requisito previo para el otorgamiento de la segunda autorización para imprimir comprobantes de venta, comprobantes de retención o documentos complementarios, de conformidad con la resolución que dicha entidad emita para el efecto. Posteriormente, el Ministerio de Finanzas o quien haga sus veces, transferirá los valores correspondientes a cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, dentro de los primeros ocho (8) días hábiles del mes siguiente de su recaudación. El valor al que se hace referencia en el primer inciso será el uno por ciento (1%) sobre el capital social o patrimonio de las sociedades, atendiendo su naturaleza jurídica. Este monto constituirá exclusivamente un anticipo del impuesto a las patentes municipales, y su liquidación final la realizará cada municipalidad, conforme a las ordenanzas respectivas, dentro de los límites establecidos en el Art. 548 de este Código. Si se produjere un pago en exceso, este constituirá un crédito para la sociedad que podrá utilizarse en el año o años siguientes. Si el pago resultare inferior a lo que debería haberse cancelado, se pagará la diferencia al municipio respectivo, teniendo como fecha de exigibilidad para el pago de tal diferencia, la correspondiente al segundo año fiscal.	No existe referencia sobre este tema, se aplica de acuerdo al COOTAD																																													
<b>Nacimiento de la Obligación</b>	Para ejercer una actividad comercial, industrial o financiera, se deberá obtener una patente anual, previa inscripción en el registro que mantendrá, para estos efectos, cada municipalidad. Dicha patente se la deberá obtener dentro de los treinta días siguientes al día final del mes en el que se inician esas actividades, o dentro de los treinta días siguientes al día final del mes en que termina el año. (COOTAD, 2010, Art. 548)	No existe referencia sobre este tema, se aplica de acuerdo al COOTAD																																													
<b>Desde cuando es Exigible</b>	No especifica	El Impuesto de Patente es anual y se devenga y es exigible a partir del primero de enero de cada ejercicio fiscal. El ejercicio fiscal concluye el treinta y uno de diciembre de cada año. Cuando el ejercicio de la Actividad Económica iniciará luego del primero de enero, el Impuesto de Patente se devengará y será exigible desde el momento en que el Sujeto Pasivo deba obtener su licencia metropolitana única para el ejercicio de actividades económicas -L UAE- de conformidad con el ordenamiento metropolitano. (Ordenanza Municipal No. 0339, 2010, Art. ... (1))																																													
<b>Exoneración</b>	Estarán exentos del impuesto únicamente los artesanos calificados como tales por la Junta Nacional de Defensa del Artesano. Las municipalidades podrán verificar e inspeccionar el cumplimiento de las condiciones de la actividad económica de los artesanos, para fines tributarios. (COOTAD, 2010, Art. 550)	No existe referencia sobre este tema, se aplica de acuerdo al COOTAD																																													
<b>Deducciones y cuota</b>	No especifica	<p>Art. ... (1) de la Ordenanza Municipal No. 0339 (2010) señala:</p> <p>El monto resultante de la aplicación de las tarifas a la base imponible correspondiente se aplicarán las siguientes deducciones y límites a la cuota:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando el Sujeto Pasivo obligado a llevar contabilidad demuestre haber sufrido pérdidas en el correspondiente ejercicio fiscal, el Impuesto de Patente se deducirá en un cincuenta por ciento (50%).</li> <li>2. Cuando el Sujeto Pasivo obligado a llevar contabilidad demuestre un descenso en la utilidad de más del cincuenta por ciento (50%) en relación con el promedio obtenido en los tres años inmediatos anteriores, la cuota del Impuesto de Patente se deducirá en una tercera parte.</li> <li>3. En ningún caso la cuota del Impuesto de Patente será inferior a diez (10) dólares de los Estados Unidos de América.</li> <li>4. En ningún caso la cuota del Impuesto de Patente superará los límites previstos en función de rangos en la siguiente tabla:</li> </ol> <table border="1"> <caption><b>Tabla de límites de cuota en el Impuesto de Patente</b></caption> <thead> <tr> <th>RANGOS DE PATRIMONIO</th> <th>TECHO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>250.000,01 750.000,00</td> <td>5.000</td> </tr> <tr> <td>750.000,01 1.000.000,00</td> <td>6.000</td> </tr> <tr> <td>1.000.000,01 1.500.000,00</td> <td>7.000</td> </tr> <tr> <td>1.500.000,01 2.000.000,00</td> <td>8.000</td> </tr> <tr> <td>2.000.000,01 3.500.000,00</td> <td>10.000</td> </tr> <tr> <td>3.500.000,01 6.000.000,00</td> <td>15.000</td> </tr> <tr> <td>6.000.000,01 10.000.000,00</td> <td>20.000</td> </tr> <tr> <td>10.000.000,01 En adelante</td> <td>25.000</td> </tr> </tbody> </table> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad con discapacidad, así como los adultos mayores, gozarán de una reducción del cincuenta por ciento (50%) del Impuesto de Patente Municipal. Se considerará persona con discapacidad a toda persona que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales y/o sensoriales, congénitas o adquiridas, previsiblemente de carácter permanente, se ve restringida en al menos un treinta por ciento (30%) de su capacidad para realizar una actividad dentro del margen que se considera normal en el desempeño de sus funciones o actividades habituales, de conformidad con los rangos que para el efecto establezca el CONADIS.</li> </ol>		RANGOS DE PATRIMONIO	TECHO	250.000,01 750.000,00	5.000	750.000,01 1.000.000,00	6.000	1.000.000,01 1.500.000,00	7.000	1.500.000,01 2.000.000,00	8.000	2.000.000,01 3.500.000,00	10.000	3.500.000,01 6.000.000,00	15.000	6.000.000,01 10.000.000,00	20.000	10.000.000,01 En adelante	25.000																										
RANGOS DE PATRIMONIO	TECHO																																														
250.000,01 750.000,00	5.000																																														
750.000,01 1.000.000,00	6.000																																														
1.000.000,01 1.500.000,00	7.000																																														
1.500.000,01 2.000.000,00	8.000																																														
2.000.000,01 3.500.000,00	10.000																																														
3.500.000,01 6.000.000,00	15.000																																														
6.000.000,01 10.000.000,00	20.000																																														
10.000.000,01 En adelante	25.000																																														
<b>Plazos para declarar y pagar</b>	No especifica	<p>El Art. ... (8) de la Ordenanza Municipal No. 0339 (2010) señala que “la declaración anual del Impuesto de Patente se presentará y se pagará en los siguientes pasos:”</p> <p>El Art. ... (8) de la Ordenanza Municipal No. 0339 (2010) dispone:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, el plazo para presentar su declaración de actividades a llevar contabilidad, el plazo para presentar su declaración de actividades económicas y realizar el pago correspondiente vence en las fechas y según el último dígito de su cédula de ciudadanía, conforme a la siguiente tabla:</li> </ol> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Si el último dígito de la cédula de identidad es</th> <th>Fecha de vencimiento Personas Naturales No Obligadas a llevar Contabilidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>10 de mayo</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>12 de mayo</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>14 de mayo</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>16 de mayo</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>18 de mayo</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>20 de mayo</td> </tr> <tr> <td>7</td> <td>22 de mayo</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>24 de mayo</td> </tr> <tr> <td>9</td> <td>26 de mayo</td> </tr> <tr> <td>0</td> <td>28 de mayo</td> </tr> </tbody> </table>	Si el último dígito de la cédula de identidad es	Fecha de vencimiento Personas Naturales No Obligadas a llevar Contabilidad	1	10 de mayo	2	12 de mayo	3	14 de mayo	4	16 de mayo	5	18 de mayo	6	20 de mayo	7	22 de mayo	8	24 de mayo	9	26 de mayo	0	28 de mayo	<p>El Art. ... (8) de la Ordenanza Municipal No. 0339 (2010) dispone:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Para personas jurídicas y personas naturales obligadas a llevar contabilidad, el plazo se inicia el 1 de junio y vence en las fechas, según el noveno dígito del Registro Único de Contribuyentes (RUC) de la persona jurídica o persona natural obligada a llevar contabilidad, conforme a la siguiente tabla:</li> </ol> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Si el noveno dígito del RUC es</th> <th>Fecha de vencimiento Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>10 de junio</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>12 de junio</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>14 de junio</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>16 de junio</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>18 de junio</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>20 de junio</td> </tr> <tr> <td>7</td> <td>22 de junio</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>24 de junio</td> </tr> <tr> <td>9</td> <td>26 de junio</td> </tr> <tr> <td>0</td> <td>28 de junio</td> </tr> </tbody> </table> <p>Las personas naturales obligadas a llevar contabilidad y las personas jurídicas, presentarán y pagarán la declaración anual del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, en los mismos plazos y en forma conjunta con el Impuesto de Patente Municipal, de acuerdo a lo establecido en la presente Ordenanza.</p>	Si el noveno dígito del RUC es	Fecha de vencimiento Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad	1	10 de junio	2	12 de junio	3	14 de junio	4	16 de junio	5	18 de junio	6	20 de junio	7	22 de junio	8	24 de junio	9	26 de junio	0	28 de junio
Si el último dígito de la cédula de identidad es	Fecha de vencimiento Personas Naturales No Obligadas a llevar Contabilidad																																														
1	10 de mayo																																														
2	12 de mayo																																														
3	14 de mayo																																														
4	16 de mayo																																														
5	18 de mayo																																														
6	20 de mayo																																														
7	22 de mayo																																														
8	24 de mayo																																														
9	26 de mayo																																														
0	28 de mayo																																														
Si el noveno dígito del RUC es	Fecha de vencimiento Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad																																														
1	10 de junio																																														
2	12 de junio																																														
3	14 de junio																																														
4	16 de junio																																														
5	18 de junio																																														
6	20 de junio																																														
7	22 de junio																																														
8	24 de junio																																														
9	26 de junio																																														
0	28 de junio																																														

Adaptado de: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. (11 de agosto de 2010). COOTAD. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010; modificado el 16 de enero de 2015. Recuperado el 29 de octubre de 2019

### ***Sujetos pasivos de patente municipal.***

Como se señaló en el marco teórico, el CT, artículo 24 señala: “Sujeto pasivo.- Es sujeto pasivo la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable. [...]” (CT, 2005)

Dentro del COOTAD (2010), artículo 547, se señala que:

Están obligados a obtener la patente y, por ende, el pago anual del impuesto de que trata el artículo anterior, las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales.

Mientras que la Ordenanza Metropolitana No. 339 (2010), indica que:

1. Son sujetos pasivos del Impuesto de Patente, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que ejerzan actividades económicas y se encuentren domiciliadas o que sean titulares de uno o más establecimientos en el Distrito Metropolitano de Quito [...]. (Art. ... (3))

De lo señalado, se desprende que los sujetos pasivos pueden ser tanto personas jurídicas, como personas naturales. Dentro de los segundos existe una subdivisión, personas naturales obligadas a llevar contabilidad y personas naturales no obligadas a llevar contabilidad.

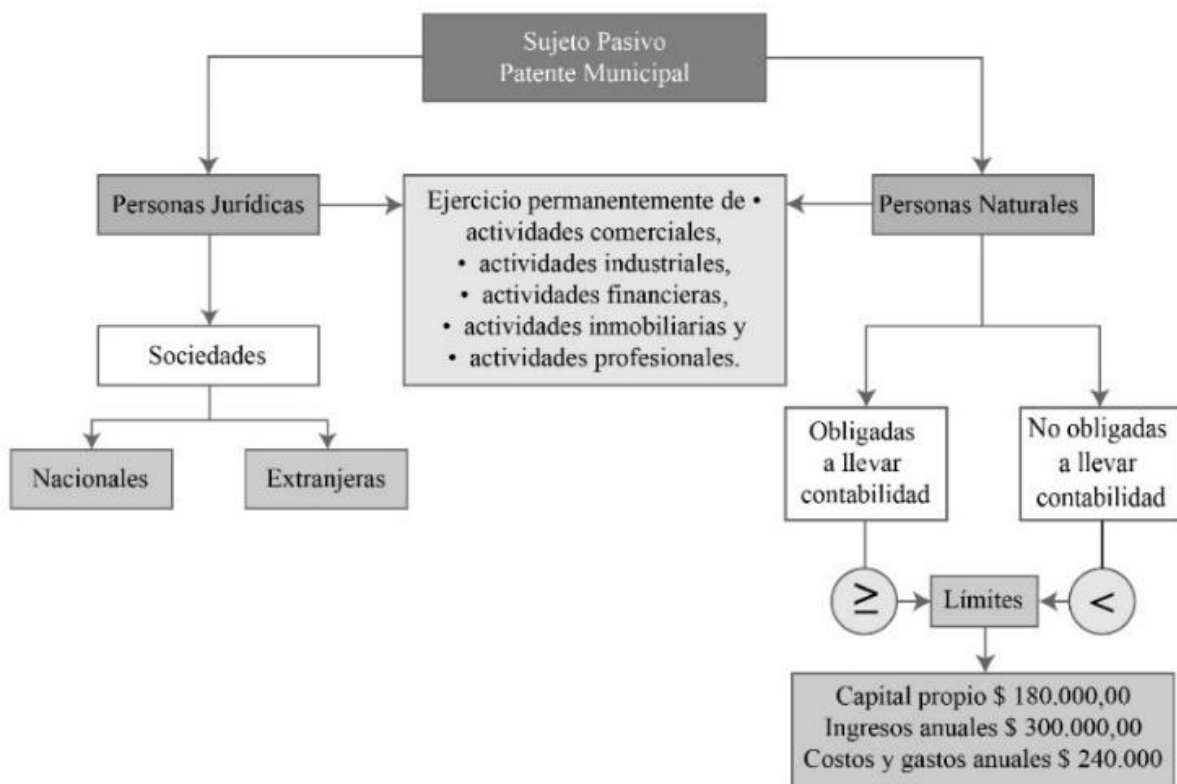
Al respecto, el Reglamento para la Aplicación Ley de Régimen Tributario Interno (RLRTI, 2010) en su artículo 37 señala:

Contribuyentes obligados a llevar contabilidad.- [...] están obligadas a llevar contabilidad las personas naturales [...] que operen con un capital propio que al inicio de sus actividades económicas o al 1o. de enero de cada ejercicio impositivo hayan sido superiores a ciento ochenta mil (USD 180.000) dólares de los Estados Unidos de América o cuyos ingresos anuales del ejercicio fiscal inmediato anterior, hayan sido superiores a trescientos mil (USD 300.000) dólares de los Estados Unidos de América o cuyos costos y gastos anuales, imputables a la actividad económica, del ejercicio fiscal inmediato anterior hayan sido superiores a doscientos cuarenta mil (USD 240.000) dólares de los Estados Unidos de América. Se entiende como capital propio, la totalidad de los activos menos pasivos que posea el contribuyente, relacionados con la generación de la renta. (Art. 37)



Por lo tanto, las personas que no lleguen a estos parámetros, es decir: a) que al inicio de sus actividades o al primero de enero de cada ejercicio impositivo operen un capital propio menor a US\$ 180.000,00; b) cuyos ingresos anuales del ejercicio inmediato anterior sean menores a US\$ 300.000,00; y, c) cuando sus costos y gastos anuales imputables a la actividad económica del ejercicio fiscal inmediato anterior sean menores a US\$ 240.000; no estarán obligadas a llevar contabilidad, pero sí están obligadas a llevar cuentas de ingresos y egresos, tal como lo dispone el artículo 38 del cuerpo legal *ibídem* (RLRTI, 2010). La clasificación descrita se puede observar dentro de la Figura 9.

**Figura 9**  
**Sujeto Pasivo de Patente Municipal**



**Adaptado de:** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. (11 de agosto de 2010). COOTAD. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010; modificado el 16 de enero de 2015. Recuperado el 29 de octubre de 2019

***Agente recaudador.***

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 551, contempla al Servicio de Rentas Internas como agente recaudador del impuesto de patentes respecto de las sociedades (1% sobre capital social o patrimonio) como un requisito previo a la obtención de la segunda autorización para imprimir comprobantes, sean éstos de venta, retención u otros documentos complementarios (COOTAD, 2010).

El SRI de conformidad con lo señalado en el COOTAD, con la finalidad de cumplir con lo dispuesto en el artículo 551 de la norma *Ibidem* emitió la NAC-DGERCGC15-00000044, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 428 de 30 de enero de 2015, cuyo objeto es “normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades” (2015, Art. 1).

Con lo señalado se puede evidenciar que la normativa vigente ha generado, a manera de contingente, un mecanismo empleando al SRI como agente recaudador del pago del Impuesto de Patente Municipal y Metropolitana.

***Catastro Servicios de Rentas Internas y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.***

Del Catastro del Registro Único de Contribuyentes (RUC), Pichincha, descargado de la página del Servicio de Rentas Internas (<https://www.sri.gob.ec/web/guest/catastros>) el 21 de septiembre de 2020 se desprende que existen 814.560 personas naturales no obligadas a llevar contabilidad con Registro Único de Contribuyente en el Distrito Metropolitano de Quito.

Por otro lado, del Memorando Nro. GADDMQ-DMI-2020-00311-M de 19 de noviembre de 2020 se desprende que existen 323.104 personas naturales no obligadas a llevar contabilidad dentro del catastro que respecto a la Patente Municipal lleva este cabildo.

De lo señalado en párrafos anteriores se evidencia que existe una brecha de 491.456 personas no obligadas a llevar contabilidad entre el catastro llevado por el Servicio de Rentas Internas y el catastro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, lo que implica que estas personas no obligadas a llevar contabilidad se encuentran incurriendo en evasión fiscal debido a que no realizan sus declaraciones anuales de Patente Municipal en el Distrito Metropolitano de Quito.

Considerando que, de acuerdo al artículo 548 del COOTAD (2010) la “*La tarifa mínima será de diez dólares (...)*” y multiplicando dicho valor por la brecha existente entre catastros, se demuestra que la repercusión en la recaudación tributaria municipal es de mínimo US\$ 4'914.560,00 según se desprende de la Tabla 2.

**Tabla 2**

**Brecha entre catastros por personas naturales no obligadas a llevar contabilidad**

<b>CATASTRO</b> <b>SRI</b> <b>(A)</b>	<b>CATASTRO</b> <b>MDMQ</b> <b>(B)</b>	<b>BRECHA</b> <b>(C = A-B)</b>	<b>TARÍFA</b> <b>MÍNIMA</b> <b>(D)</b>	<b>VALOR NO</b> <b>RECAUDADO</b> <b>(E = C*D)</b>
814.560	323.104	491.456	US\$ 10,00	US\$ 4'914.560,00

## Capítulo 5. Resultados

En resumen, la recolección de datos apunta a: (a) Análisis documental respecto a la influencia del vacío legal de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito en la recaudación tributaria; (b) Análisis en profundidad a través de entrevistas a expertos en el área Tributaria y Administrativa Municipal con la finalidad de confirmar los resultados de la interpretación, aportando validez y confiabilidad al análisis de los datos secundarios mediante el análisis documental.

Las preguntas aplicadas para la recolección y análisis de datos se encuentran en la Tabla 3:

**Tabla 3**  
**Preguntas para la recolección y análisis de datos**

No.	Pregunta
<u>Pregunta (PG):</u>	¿Cómo incide el vacío legal existe en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad en la recaudación tributaria municipal?
<u>Pregunta (PE1)</u>	¿Cómo se evidencia la existencia de un vacío en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad?
<u>Pregunta (PE2)</u>	¿Por qué el vacío legal de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas influye en la recaudación tributaria municipal?

Elaborado por: Autor (2020)

### Resultados del Análisis Documental

Una vez realizado el análisis documental de la normativa tributaria, con especial énfasis a aquella que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito, así como la doctrina y trabajos de investigación en el contexto de Tributos e impuesto de patente, se llegó al conocimiento crítico del tema investigado

**PG.** Del análisis documental se establece la siguiente proposición: (P1) Considerando que el vacío legal es la falta de norma y, que del análisis de la normativa que regula la Patente Municipal en Quito se evidencia que la misma, en cumplimiento del principio de legalidad, a dispuesto de manera clara los elementos constitutivos del tributo; pero que además en el

Art. 551 del COOTAD se ha planteado, a manera de contingente, un mecanismo empleando al SRI como agente recaudador del pago del impuesto analizado respecto a las sociedades, sin embargo, no se ha encontrado articulado alguno mediante el cual se plantee la aplicación de un mecanismo similar para la recolección del tributo con relación a las Personas Naturales. Lo señalado se describe a mayor detalle en la Caja 1.

### **CAJA 1**

De la revisión de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito, esto es el COOTAD y las Ordenanzas Metropolitanas No.0339 de 28 diciembre 2010 y No. 157 de 23 de diciembre 2011, se desprende, por una parte, que dicha normativa, en cumplimiento del principio de legalidad, a dispuesto de manera clara los elementos constitutivos del Impuesto de Patente Municipal, quedando así gravado el impuesto para las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en el Distrito Metropolitano de Quito, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales; y, por otra parte, que el artículo 551 del COOTAD contempla al Servicio de Rentas Internas como agente recaudador del impuesto de patentes respecto de las sociedades (1% sobre capital social o patrimonio) como un requisito previo a la obtención de la segunda autorización para imprimir comprobantes, sean estos de venta, retención u otros documentos complementarios; mas, no existe normativa legal que plantee la aplicación de un mecanismo similar para la recolección del impuesto de Patente Municipal respecto a las personas naturales, entre ellas las no obligadas a llevar contabilidad.

Por su parte, el SRI con la finalidad de cumplir con lo dispuesto en el artículo 551 del COOTAD emitió la NAC-DGERCGC15-00000044, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 428 de 30 de enero de 2015, cuyo objeto es normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades.

Finalmente, al comparar el Catastro de RUC del SRI y el Catastro Municipal de Patente de Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, se evidenció una brecha de 491.456 registros, lo que causa una repercusión en la recaudación tributaria municipal de mínimo US\$ 4'914.560,00.

En conclusión, partiendo del Neoconstitucionalismo que acepta la existencia del vacío legal y del análisis de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito se evidencia que existe un vacío legal respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad por cuanto no se ha planteado para estos sujetos pasivos articulado alguno para la aplicación de un mecanismo de recolección del tributo similar al planteado en el artículo 551 del COOTAD para las sociedades, lo cual repercute negativamente en la recaudación tributaria municipal. Esto se evidencia al calcular la brecha existente entre el catastro de RUC del SRI y el catastro de Patentes del municipio y multiplicar dicha brecha por la tarifa mínima del impuesto.

**PEI.** Del análisis documental se establece la siguiente proposición: (P2) El vacío legal detectado en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito influye en la recaudación tributaria municipal debido a que ante la falta de un mecanismo similar al propuesto en el art. 551 del COOTAD, enfocado hacia las personas naturales, entre ellas las no obligadas a llevar contabilidad, ha llevado a que estos sujetos pasivos no se hayan registrado en el catastro de Patentes del cabildo. Esto se evidencia al calcular la brecha existente entre el catastro de RUC del SRI y el catastro de Patentes del municipio. Lo descrito se explica de manera extensiva en la Caja 2.

## **CAJA 2**

El vacío legal o laguna equivale a falta de norma, estos se presentan cuando existe una deficiencia o inexistencia de la ley aplicable al punto controvertido.

De la revisión de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito, esto es el COOTAD y las Ordenanzas Metropolitanas No.0339 de 28 diciembre 2010 y No. 157 de 23 de diciembre 2011, se desprende que dicha normativa, en cumplimiento del principio de legalidad, a dispuesto de manera clara los elementos constitutivos del Impuesto de Patente Municipal, quedando así gravado el impuesto para las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con uno o más establecimiento en el Distrito Metropolitano de Quito, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales.

Es decir, es evidente que son sujetos pasivos obligados a tributar de manera anual el impuesto de Patente Municipal, tanto las personas jurídicas; como las personas naturales, sean estas obligadas o no a llevar contabilidad.

Al respecto, el Reglamento para la Aplicación Ley de Régimen Tributario Interno en su artículo 37 dispone que están obligados a llevar contabilidad las personas naturales con capital propio superior a US\$180.000,00; con ingresos anuales mayores a US\$ 300.000,00 o cuyos costos y gastos anuales sean mayores a US\$240.000,00.

Además, se evidencia que el artículo 551 del COOTAD contempla al Servicio de Rentas Internas como agente recaudador del impuesto de patentes respecto de las sociedades (1% sobre capital social o patrimonio) como un requisito previo a la obtención de la segunda autorización para imprimir comprobantes, sean estos de venta, retención u otros documentos complementarios; mas, no existe articulado alguno que plantee la aplicación de un mecanismo similar para la recolección del impuesto de Patente Municipal respecto a las personas naturales, entre ellas las no obligadas a llevar contabilidad.

Por su parte, el SRI con la finalidad de cumplir con lo dispuesto en el artículo 551 del COOTAD emitió la NAC-DGERCGC15-00000044, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 428 de 30 de enero de 2015, cuyo objeto es normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades.

En conclusión, considerando que el vacío legal implica una deficiencia o inexistencia de la ley aplicable al punto controvertido, en este caso en particular respecto a la aplicación de un mecanismo de recolección para todos los sujetos pasivos del Impuesto de Patente Municipal, considerando que normativa analizada ha planteado en el Art. 551 del COOTAD, a manera de contingente, un mecanismo empleando al SRI como agente recaudador del pago del impuesto analizado para las sociedades, sin embargo, no se ha encontrado articulado alguno que plantee la aplicación de un mecanismo similar para la recolección del impuesto de Patente Municipal respecto a las personas naturales.

**PE2.** Del análisis documental se establece la siguiente proposición: (P3) Partiendo del Neoconstitucionalismo que acepta la existencia del vacío legal y del análisis de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito se evidencia que existe un vacío legal respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad por cuanto no se ha planteado para estos sujetos pasivos la aplicación de un mecanismo de recolección similar al planteado en el artículo 551 del COOTAD para las sociedades, lo cual repercute negativamente en la recaudación tributaria municipal. Lo que se explica a mayor detalle en la Caja 3.

### **Caja 3**

De la revisión de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito, esto es el COOTAD y las Ordenanzas Metropolitanas No.0339 de 28 diciembre 2010 y No. 157 de 23 de diciembre 2011, se desprende, por una parte, que dicha normativa, en cumplimiento del principio de legalidad, a dispuesto de manera clara los elementos constitutivos del Impuesto de Patente Municipal, quedando así gravado el impuesto para las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en el Distrito Metropolitano de Quito, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales; y, por otra parte, que el artículo 551 del COOTAD contempla al Servicio de Rentas Internas como agente recaudador del impuesto de patentes respecto de las sociedades (1% sobre capital social o patrimonio) como un requisito previo a la obtención de la segunda autorización para imprimir comprobantes, sean estos de venta, retención u otros documentos complementarios; mas, no existe normativa legal que plantee la aplicación de un mecanismo similar para la recolección del impuesto de Patente Municipal respecto a las personas naturales, entre ellas las no obligadas a llevar contabilidad.

Además, al comparar el Catastro de RUC del SRI y el Catastro Municipal de Patente de Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, se evidenció una brecha de 491.456, lo que causa una repercusión en la recaudación tributaria municipal de mínimo US\$ 4'914.560,00.

En conclusión, el vacío legal detectado en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad por cuanto no se ha planteado para estos sujetos pasivos articulado alguno para la aplicación de un mecanismo de recolección del tributo similar al planteado en el artículo 551 del COOTAD para las sociedades, lo cual repercute negativamente en la recaudación tributaria municipal. Esto se evidencia al calcular la brecha existente entre el catastro de RUC del SRI y el catastro de Patentes del municipio y multiplicar dicha brecha por la tarifa mínima del impuesto.

### **Resultados de las Entrevistas**

El análisis documental realizado en el presente trabajo de investigación proveyó de basta información para dar respuesta a las preguntas de investigación, ahora bien, las



entrevistas realizadas al Dr. Xavier Vilcacundo y al Dr. Henry Aguayza respecto a los hallazgos planteados aportaron con información que permitió confirmar los resultados de la interpretación, aportando validez y confiabilidad al análisis de los datos secundarios mediante el análisis documental. En la Tabla 4 se pueden observar las preguntas realizadas a los expertos en la entrevista.

**Tabla 4**

**Preguntas Entrevista**

No.	Pregunta
1.-	¿Considera usted que las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad que poseen RUC en el Distrito Metropolitano de Quito y no se encuentran registradas en el Catastro de Patentes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se encuentran incumpliendo sus obligaciones tributarias del pago del impuesto de patente municipal? Si es afirmativa su respuesta, puede explicar la razón por lo que considera?
2.-	¿Evidencia usted la existencia de un vacío legal en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad? Si es afirmativa su respuesta, puede explicar la razón por lo que considera?
3.-	¿Cómo considera usted que incide el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad en la recaudación tributaria municipal?

**Elaborado por:** Autor (2020)

El Apéndice D del presente trabajo contiene las respuestas a las preguntas contenidas en la Tabla 4 por parte de los entrevistados, Dr. Xavier Vilcacundo y Dr. Henry Aguayza.

Como resultado de las entrevistas se pudo confirmar los hallazgos presentados en este trabajo de investigación; respecto a la existencia de un vacío legal dentro de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad. Al respecto, el Dr. Xavier Vilcacundo (2020) señaló:

Claro, existe un vacío legal pero no de fondo, la norma general es clara cuando establece que el impuesto aludido es para personas naturales y jurídicas, en consecuencia la condición de estar obligado o no a llevar contabilidad está implícita dentro de esta generalidad, debería proponerse una interpretación a los artículos y la resolución del SRI que hablan solo de las sociedades.

Por su parte, el Dr. Henry Aguayza (2020), si bien no identifica el vacío legal propuesto como tal, comparte el hallazgo de esta investigación cuando manifestó:

Así las cosas, en mi particular punto de vista, se advierte un mecanismo eficaz de recaudación del impuesto de patente en el caso de sociedades, no así de las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad; pero ésta deficiencia en la normativa no puede ser entendida como un vacío legal, puesto que el artículo 548 del COOTAD (Base imponible del impuesto de patente) establece que para ejercer una actividad, se debe obtener la patente anual, previa inscripción en el registro que debe obligatoriamente mantener las municipalidades.

Por lo indicado, las entrevistas sustentaron que la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito al aplicar lo dispuesto en el artículo 551 del COOTAD, esto es que al generar, a manera de contingente, un mecanismo empleando al SRI como agente recaudador del pago del Impuesto de Patente Municipal y Metropolitana para las sociedades, se plantea un mecanismo eficaz de recaudación para este tipo de sujetos pasivos del impuesto, pero no se toma en cuenta a las personas naturales, entre estas las no obligadas a llevar contabilidad, en ningún articulado, sea este del Código Orgánico, ni en las Ordenanzas Municipales.

En cuanto a la incidencia de del vacío legal respecto a la recaudación tributaria, el Dr. Aguayza (2020) mencionó:

En el análisis introductorio que se ha realizado para ésta entrevista, se ha llegado a determinar con un simple análisis estadístico, que existe un significativo universo de contribuyentes que no están siendo controlados y que por lo tanto no están pagando el impuesto de patente, por lo que resulta evidente que la gestión tributaria del Municipio de Quito está debiendo en su labor.

Además, acotó: “considero que el Municipio de Quito debe implementar más mecanismos de control para una eficaz recaudación del impuesto de patente” (Aguayza Rubio, 2020).

Al respecto, el Dr. Vilcacundo (2020) consideró:

(...) que lo que verdaderamente incide en la recaudación es la brecha de inscripción, no es posible que en tiempos de tecnología avanzada las instituciones del estado no puedan

mantener una interacción en línea, debería el catastro municipal para efectos de la patente ser exactamente igual al del RUC.

Es decir, al no plantear la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito un mecanismo eficiente que ayude a controlar el registro de todos los sujetos pasivos del impuesto, entre estos las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, se evidencia una brecha de inscripción generando así un universo significativo de contribuyentes que no están cumpliendo con sus obligaciones tributarias respecto al pago del impuesto de patente municipal, influyendo así de manera negativa en la recaudación tributaria municipal al causar una merma en la misma.

Finalmente, ambos expertos entrevistados consideran que las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad que poseen RUC en el Distrito Metropolitano de Quito y no se encuentran registradas en el Catastro de Patentes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito deben cumplir con sus obligaciones tributarias del pago del impuesto de patente municipal, es así, que el Dr. Vilcacundo (2020) manifestó:

Por supuesto que sí, principio de igualdad, todos están obligados a pagar, recordemos que la Administración Tributaria Seccional puede ejercer la facultad determinadora dentro de los plazos en los que opera la caducidad, el hecho de no estar registradas en el catastro no les exime del cumplimiento de los deberes formales y las obligaciones tributarias.

Y por su parte, el Dr. Aguayza (2020) explicó:

Definitivamente sí; en vista que de conformidad a lo previsto en el artículo 18 del Código Tributario, la obligación tributaria nace cuando se configura el presupuesto establecido por la Ley para configurar el tributo, y en el caso del impuesto de patente, el hecho generador se encuentra establecido en el artículo 547 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

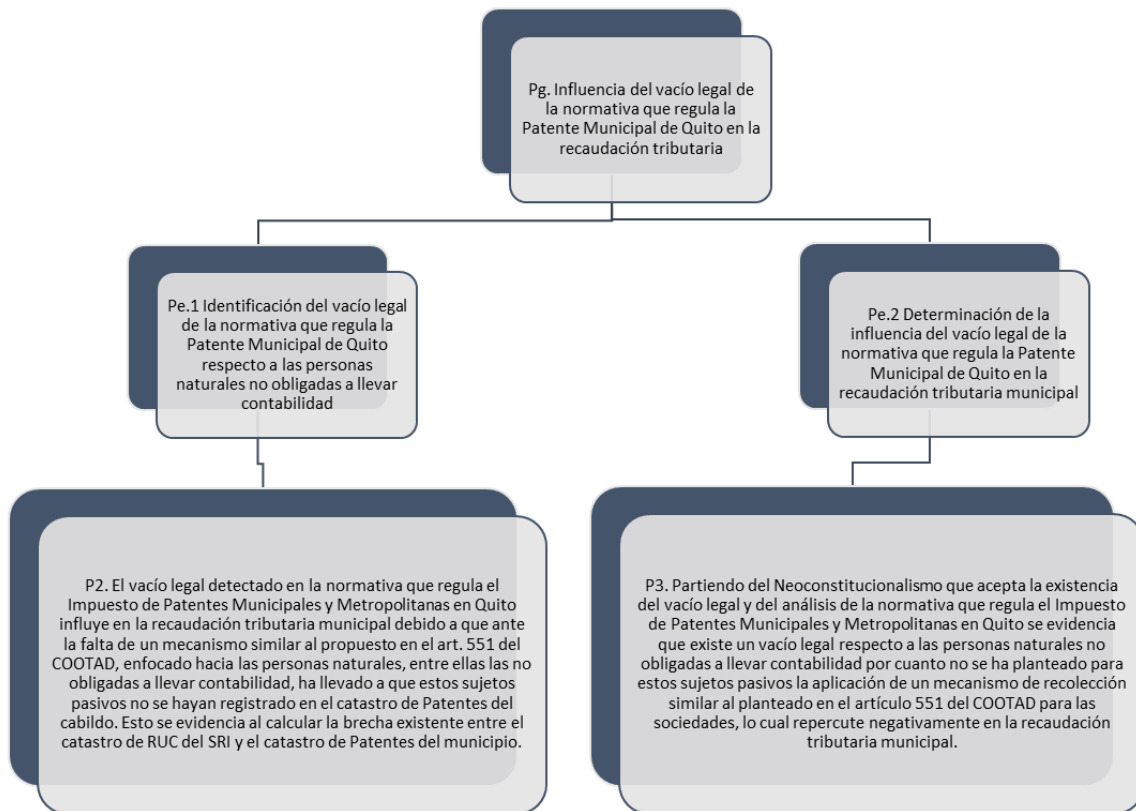
La referida disposición establece que, entre otras, las personas naturales (sin exclusión de si están obligadas a llevar contabilidad o no) que se encuentren domiciliadas, o cuenten con un establecimiento en determinada jurisdicción municipal, y que ejerzan permanentemente actividades de índole comercial, industrial, financiera, inmobiliaria o profesional, se encuentran en la obligación de obtener la patente municipal, y realizar el correspondiente pago anual del impuesto.

Por lo tanto, se confirma que el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas

naturales no obligadas a llevar contabilidad está afectando a la recolección tributaria municipal cuando los sujetos pasivos, a falta de una norma que genere un mecanismo similar al dispuesto en el artículo 551 del COOTAD para las sociedades, no cumplen con sus obligaciones tributarias al no registrarse en el catastro municipal del impuesto.

**Figura 10**

**Esquema de teoría fundamentada aplicada en la investigación  
(codificación abierta. axial y selectiva)**



**Elaborado por:** Autor (2020)

## **Capítulo 6. Conclusiones y Recomendaciones**

El objetivo del presente trabajo de investigación consistió en identificar evidenciar el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y su repercusión en la recaudación tributaria municipal, respecto del cual se llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

### **Conclusiones**

- Se identificó un vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad por cuanto no se ha planteado para estos sujetos pasivos articulado alguno para la aplicación de un mecanismo de recolección del tributo similar al planteado en el artículo 551 del COOTAD para las sociedades.
- A través de la comparación del Catastro del Registro Único de Contribuyentes (RUC), Pichincha y el Catastro de Patentes municipales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se evidenció que existe una brecha de 491.456 personas no obligadas a llevar contabilidad entre los catastros analizados.
- Finalmente podemos concluir que el vacío legal identificado en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad repercute de manera negativa en la recaudación tributaria municipal.

### **Recomendaciones**

En base a las conclusiones mencionadas, podemos establecer las siguientes recomendaciones:

- Presentar un proyecto de reforma al artículo 551 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) de la siguiente manera:

**Art. 551.- Requisito previo para la autorización de comprobantes de venta de las sociedades.-** Los sujetos pasivos del impuesto a las patentes municipales, deberán pagar un valor con cargo a dicho tributo al Servicio de Rentas Internas, institución que cumplirá las funciones de agente recaudador en este caso. El pago deberá efectuarse como requisito previo para el otorgamiento de la segunda autorización para imprimir comprobantes de venta, comprobantes de retención o documentos complementarios, de conformidad con la resolución que dicha entidad emita para el efecto. Posteriormente, el Ministerio de Finanzas o quien haga sus veces, transferirá los valores correspondientes a cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, dentro de los primeros ocho (8) días hábiles del mes siguiente de su recaudación.

*El valor para las sociedades al que se hace referencia en el primer inciso será el uno por ciento (1%) sobre el capital social o patrimonio de las sociedades, atendiendo su naturaleza jurídica; y, para las personas naturales el valor corresponde a la tarifa mínima contemplada en el artículo 548 de este código. Este monto constituirá exclusivamente un anticipo del impuesto a las patentes municipales, y su liquidación final la realizará cada municipalidad, conforme a las ordenanzas respectivas, dentro de los límites establecidos en el Art. 548 de este Código. Si se produjere un pago en exceso, este constituirá un crédito para la sociedad que podrá utilizarse en el año o años siguientes. Si el pago resultare inferior a lo que debería haberse cancelado, se pagará la diferencia al municipio respectivo, teniendo como fecha de exigibilidad para el pago de tal diferencia, la correspondiente al segundo año fiscal.*

- En base al principio de colaboración establecido en el artículo 28 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2017): “Las administraciones trabajarán de manera coordinada, complementaria y prestándose auxilio mutuo. Acordarán mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos”, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (2008): “Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines (...)”, generar convenios interinstitucionales entre la Administración Tributaria Central (SRI) y la Administración Tributaria Seccional del Municipio Metropolitano de Quito con el objetivo de realizar cruce de información de sus catastros y poder identificar a aquellos sujetos pasivos que no se encuentran cumpliendo con el registro en el Catastro Municipal y por lo tanto en el pago de sus tributos de manera que se los notifique para que cumplan con sus obligaciones tributarias.

- Promover campañas informativas fortaleciendo la Cultura Tributaria en el país de manera que las personas naturales que obtienen su RUC por primera vez conozcan las obligaciones tributarias que deben cumplir respecto al impuesto de patente municipal.

### Referencias

- Acción Paulina. (11 de marzo de 2002). Gaceta Judicial No. 8 de 11 de marzo de 2002.
- Aguayza Rubio, H. P. (10 de 03 de 2020). Influencia del vacío legal de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito en la recaudación tributaria. (A. G. Izurieta Velasco, Entrevistador)
- Agudelo Viana, G., Aigner Aburto, M., & Ruiz Restrepo, J. (2008). Diseño de Investigación Experimental y No-Experimental. *La Sociología en sus Escenarios(18)*, 1-46. Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquia. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10495/2622>
- Barrére Unzueta, M. (1998). *Lecciones de teoría del derecho*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Bobrova, N., Jalilov, E., Komarov, S., Markin, A., & Kchachuturov, R. (2019). Concept of legal relations and offenses [Concepto de relaciones jurídicas y ofensas]. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 7(Edición Especial), 1-23.
- Cabanellas, G. (2012). *Diccionario de Ciencia Jurídicas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta SRL. Recuperado el 22 de octubre de 2019
- Castillo Garrido, S. (enero de 2009). Lagunas del derecho y el dogma de la plenitud del sistema jurídico. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal(27)*, 35-46. Recuperado el 14 de 06 de 2020, de [https://doctrina.vlex.com.mx/vid/lagunas-dogma-plenitud-sistema-juridico-71946815#footnote\\_7](https://doctrina.vlex.com.mx/vid/lagunas-dogma-plenitud-sistema-juridico-71946815#footnote_7)
- Código Orgánico Administrativo [COA]. (07 de julio de 2017). COA. Quito: Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. (11 de agosto de 2010). COOTAD. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010; modificado el 16 de enero de 2015. Recuperado el 29 de octubre de 2019

Código Tributario [CT]. (14 de junio de 2005). CT. Asamblea Nacional del Ecuador. Registro Oficial Suplemento 38 de 14 de junio de 2005; última modificación el 21 de agosto de 2018. Recuperado el 02 de diciembre de 2019

Comanducci, P. (2010). *Constitucionalización y Neoconstitucionalismo, El Canon Neoconstitucional*. Bogota: Universidad Externado de Colombia.

Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (20 de octubre de 2008). CRE. Montecristi, Manabí, Ecuador: Asamblea Constituyente de Ecuador. Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008.

Daños Patrimoniales y Daños Morales. (23 de mayo de 2002). Gaceta Judicial No. 9 de 23 de mayo de 2002.

Díez-Picazo, L., & Gullón, A. (1994). *Sistema de Derecho Civil*. Madrid, Madrid: Tecnos.

Dudovskiy, J. (s.f.). *BRM Business Research Methodology*. Recuperado el 31 de agosto de 2020, de [https://research-methodology.net/research-methods/data-collection/grounded-theory/#\\_ftn1](https://research-methodology.net/research-methods/data-collection/grounded-theory/#_ftn1)

*Enciclopedia jurídica*. (s.f.). Recuperado el 20 de junio de 2020, de Relación Jurídica: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/relaci%C3%B3n-jur%C3%ADdica/relaci%C3%B3n-jur%C3%ADdica.htm>

Falcón Romero, G. (2016). *Lagunas en el Derecho: Necesidad de una reconstrucción conceptual* (Tesis pregrado). Santiago de Chile, Chile: Universidad de Chile.

Farrel, M. (1979). *Lagunas del Derecho*. Recuperado el 14 de 06 de 2020, de <https://core.ac.uk/download/pdf/161265885.pdf>

Ferrajoli, L. (2001). Pasado y futuro del Estado de Derecho. *Revista internacional de filosofía política*(17), 31-46. Recuperado el 28 de junio de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=173408>

Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil* (Cuarta ed.). Madrid: Trotta.

Gestión de Comunicación MA. (29 de agosto de 2017). *Pichincha Gobierno Provincial*. Recuperado el 06 de mayo de 2020, de <https://www.pichincha.gob.ec/cantones/distrito-metropolitano-de-quito>



- Giuliani Fonrouge, C., Gomes de Sousa, R., & Valdés Costa, R. (septiembre de 1967). Modelo de Código Tributario: Preparado para el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID. (S. G. Unión Panamericana, Ed.)
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research* [El Descubrimiento de la Teoría Fundamentada: Estrategias para una investigación cualitativa]. Chicago: AldineTransaction.
- Gorospe Oviedo, J. I. (2012). *Derecho Financiero y Tributario parte general (esquemas y resúmenes)* (segunda ed.). Madrid: Dykinson S.L. Obtenido de <https://elibro.net/es/ereader/udla/56920?page=51>
- Hernández Rodríguez, M. V. (2015). El problema de las Lagunas. Rasgos distintivos y razones de las peculiaridades de las lagunas canónicas. *Anuario de Derecho Canónico*, 149-200.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación* (6 ed.). México D.F.: McGraw Hill / Interamericana editores, S.A. DE C.V.
- Holton, J. (2010). The Coding Process and Its Challenges [El proceso de codificación y sus desafíos]. *The Grounded Theory Review*, 9(1), 20-40.
- INEC. (2010). VII Censo de Población y VI de Vivienda - 2010. Recuperado el 06 de mayo de 2020, de <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl>
- Izurieta Velasco, A. G. (2016). *Garantías Constitucionales: Acción por incumplimiento* (Tesis de pregrado). Universidad Técnica Particular de Loja.
- Jarach, D. (2004). *El Hecho Imponible Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo* (Tercera ed.). Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot.
- Jaramillo, A. (mayo de 2011). *El nuevo modelo de Estado en el Ecuador: Del Estado de Derecho al Estado Constitucional de Derechos y Justicia* (Tesis de pregrado). Quito: Universidad San Francisco de Quito.
- Laidlaw, J. (s.f.). *BetterEvaluation*. Recuperado el 31 de agosto de 2020, de Expert Panel: [https://www.betterevaluation.org/en/evaluation-options/expert\\_panel](https://www.betterevaluation.org/en/evaluation-options/expert_panel)

- Larenz, K. (1980). *Metodología de la ciencia del Derecho*. (M. R. Molinero, Trad.) Barcelona: Ariel.
- Ley de Contratación Pública, 1990. (16 de agosto de 1990). Registro Oficial No. 501 de 16 de agosto de 1990; Última modificación: 11 de febrero de 2001.
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, 1977. (16 de mayo de 1977). Registro Oficial No. 337 de 16 de mayo de 1977, Última modificación: 22 de octubre de 2010 (Derogada).
- Ley Orgánica de Incentivos Tributarios para varios Sectores Productivos e Interpretativa del Artículo 547 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (12 de octubre de 2016). Ley s/n, R.O. 860-2S, 12-X-2016. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional del Ecuador, Registro Oficial Suplemento 860 de 12-oct.-2016.
- Ley Orgánica de la Función Judicial, 1974. (11 de septiembre de 1974). Registro Oficial No. 636 de 11 de septiembre de 1974; Última modificación: 09 de marzo de 2009 (Derogada).
- LGT. (17 de diciembre de 2003). Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. España: BOE número 302, 18/12/2003, última actualización publicada el 04/07/2018.
- Macías Aguayo, G., & Ruiz Torres, P. (2014). Estudio de la Carga Tributaria del Sector Hotelero en la ciudad de Guayaquil y análisis de la devolución del Impuesto al Valor Agregado a los turistas extranjeros (Tesis de posgrado). Guayaquil, Ecuador: ESPAE, Escuela de Negocios de la ESPOL.
- Maldonado Ávila, S. (02 de septiembre de 2015). *La Plenitud del Sistema Jurídico*. Medellín: Fundación Universitaria Tecnológico COMFENALCO. Recuperado el 28 de junio de 2020, de <https://es.slideshare.net/StefanyMaldonado3/la-plenitud-del-sistema-juridico>
- Martín Queralt, J., Lozano Serrano, C., Tejerizo López, J., & Casado Ollero, G. (1999). *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Tecnos.
- Montaño Galarza, C., & Mogrovejo Jaramillo, J. C. (2014). Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano. Fundamentos y práctica. *primera*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (28 de diciembre de 2010). Ordenanza Municipal No. 0339. *La Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Capítulo III del Título I del Libro*

- III del Código Municipal*. Quito, Pichincha, Ecuador: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Recuperado el 29 de octubre de 2019
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (23 de diciembre de 2011). Ordenanza No. 157. *Ordenanza Reformativa de la Ordenanza Metropolitana No. 339 que Regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas*. Quito, Pichincha, Ecuador: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Recuperado el 29 de octubre de 2019
- Núñez Leiva, J. (2012). Constitución, Neoconstitucionalismo y Lagunas Jurídicas (Normativas y Axiológicas). *Estudios Constitucionales*, 10(2), 511-532. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000200013>
- Ocando Romero, F. (27 de marzo de 2017). *10 sencillos conceptos para entender la teoría de la obligación tributaria*. Recuperado el 20 de junio de 2020, de Wordpress.com: <https://abogadoocandoromero.wordpress.com/2017/03/27/10-sencillos-conceptos-para-entender-la-teoria-de-la-obligacion-tributaria/>
- Pérez Royo, F., & Carrasco González, F. M. (2001). *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. Madrid: Civitas.
- Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial Galápagos. (05 de abril de 2016). Registro Oficial Edición Especial No. 550 de 05 de abril de 2016.
- Quevedo Vázquez, J., Giler Escandón, L., Ormaza Andrade, J., González Rodríguez, R., & Quevedo Barros, M. (20 de enero de 2019). El plan de marketing como herramienta de gestión de los procesos de comercialización. *Polo del Conocimiento, Revista Científico-Académica Multidisciplinaria*, 4(1), 100-115. doi:<http://dx.doi.org/10.23857/pc.v4i1.873>.
- Raffino, M. (12 de febrero de 2020). *Concepto.de*. Recuperado el 20 de junio de 2020, de Relaciones Jurídicas: <https://concepto.de/relaciones-juridicas/>
- Real Academia Española (RAE). (2020). Diccionario de la Lengua Española. 23.3 en línea. Recuperado el 28 de junio de 2020, de <https://dle.rae.es/recaudaci%C3%B3n?m=form#E3ofd2O>
- Recaudación Tributaria, 194-2010 (Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia 25 de mayo de 2011).

Reforma Título XX De Codificación Resoluciones Superintendencia De Bancos . (10 de junio de 2008). Registro Oficial No. 356 de 10 de junio de 2008; Última modificación: 26 de junio de 2017 (Derogado).

Reglamento para la Aplicación Ley de Régimen Tributario Interno [RLRTI]. (08 de junio de 2010). RLRTI. Registro Oficial Suplemento No. 209 de 08 de junio de 2010; Última modificación: 20 de diciembre de 2018.

Resolución Consultas Procuraduría General Estado Febrero Marzo 2013. (06 de mayo de 2013). Registro Oficial No. 947 de 06 de mayo de 2013.

Rothbard, M. (2011). *El hombre, la economía y el Estado. Tratado sobre principios de economía*. Madrid: Unión Editorial.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (abril de 2019). Agendas Zonales, Zona 9 - Matriz, Distrito Metropolitano de Quito, 2017-2021. *primera*. Quito. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/Agenda-Coordinaci%C3%B3n-Zonal-Z9-2017-2021.pdf>

Secretaría Técnica Planifica Ecuador y Sistema Nacional de Información. (2014). *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*. Obtenido de <https://sni.gob.ec/atlas-geografico-nacional-2013#>

Servicio de Rentas Internas. (30 de enero de 2015). Procedimiento Pago Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas. Registro Oficial Suplemento 428 de 30 de enero de 2015; Última modificación: 16 de junio de 2015.

Siota Álvarez, M. (2010). *Analogía e Interpretación en el Derecho Tributario*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Strauss, A., & Corbin, J. (2002). Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y Procedimientos para desarrollar la Teoría Fundamentada. Universidad de Antioquia.

Tinoco Matamoros, H. (2011). *Filosofía del Derecho* (Primera ed.). Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.

Troya Jaramillo, J. V. (2014). *Manual de Derecho Tributario*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. Obtenido de <https://elibro.net/es/ereader/udla/115041?page=9>.

Ugalde Prieto, R., & García Escobar, J. (2007). *Elusión, Planificación y Evasión Tributaria* (segunda ed.). Santiago de Chile: Lexis Nexis.

Vilcacundo Chamorro, X. R. (14 de marzo de 2020). Influencia del vacío legal de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito en la recaudación tributaria. (A. G. Izurieta Velasco, Entrevistador)

## **Apéndice A. Consentimiento Informado**

Usted ha sido invitado a participar en el desarrollo del proyecto de investigación: “Influencia del vacío legal de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito en la recaudación tributaria”, en calidad de entrevistado. El presente trabajo de investigación, se realiza por parte de Andrea Izurieta, estudiante del Instituto de Altos Estudios Nacionales, para la obtención del título de Master en Administración Tributaria, bajo la Asesoría de la Doctora Tatiana Pérez. El Objetivo de esta carta es informarle acerca del estudio, antes que usted confirme su disposición a colaborar con la investigación. El propósito de este estudio es: evidenciar el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y su repercusión en la recaudación tributaria municipal.

El equipo de investigación mantendrá total confidencialidad con respecto a cualquier información obtenida en este estudio, no aparecerá en ningún documento ni en las bases de datos que utilizaremos. Los datos obtenidos serán utilizados exclusivamente para los fines de la presente investigación, los resultados serán analizados de manera agregada, es decir, no individualmente. Garantizamos que su participación en este estudio no conlleva ningún riesgo. Sin embargo, en caso de tener alguna pregunta durante su participación, puede acercarse a aclarar dudas con la estudiante Andrea Izurieta al correo electrónico [andreaizu@gmail.com](mailto:andreaizu@gmail.com) o comunicarse con la doctora al correo electrónico [tatianaperez@hotmail.com](mailto:tatianaperez@hotmail.com). Una vez que he leído esta declaración de consentimiento informado, acepto participar en el mismo.

## Apéndice B. Protocolo de Investigación

<b>Preámbulo</b>		
Recolección y almacenamiento de documentos en torno a la influencia del vacío legal de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito en la recaudación tributaria		✓
<b>Introducción</b>		
Objetivos		✓
Preguntas de investigación		✓
Revisión de la literatura		✓
Metodología		✓
<b>Instrumentos de recolección</b>		
Memos conceptuales y notas de campo		✓
Base de datos Excel		✓
<b>Plan de recolección de datos</b>		
Selección de documentos y datos estadísticos		✓
Matriz Excel de codificación		✓
Codificación		✓
<b>Análisis de datos</b>		
Verificación de la Matriz Excel		✓
Ingreso de información en el Atlas ti 8.0		✓
Identificación de códigos y categorías		✓
<b>Proceso de entrevistas</b>		
	<u>Entrevista 1</u>	<u>Entrevista 2</u>
Elección de potenciales entrevistados	✓	✓
Cronograma de entrevistas	✓	✓
Envío información y preguntas vía mail	✓	✓
Preguntas guías de la entrevista	✓	✓
Recepción y análisis de los datos de la entrevista	✓	✓
<b>Contraste</b>		
Nueva revisión de la literatura		✓
Nueva revisión de los datos		✓
Saturación de evidencia		✓

## Apéndice C. Matriz de Reducción de Datos

<b>Título de la Investigación:</b>
“Influencia del vacío legal de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito en la recaudación tributaria”
<b>Nombre del objeto de estudio:</b> Vacío legal en la normativa que regula la Patente Municipal de Quito
<b>Análisis Documental:</b> a) Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, 11 de agosto de 2010; b) Ordenanza Metropolitana No.0339, 28 diciembre 2010; c) Ordenanza No. 157, 23 de diciembre 2011; d) NAC-DGERGCG15-00000044, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 428 de 30 de enero de 2015; e) Código Tributario, 14 de junio de 2005; f) Ley Orgánica de la Función Judicial (1974) (derogada por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009); g) Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial Galápagos (2016); h) Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977) (derogada por Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 366 de 22 de Octubre de 2010); i) Ley de Contratación Pública (1990); j) Reforma Título XX De Codificación Resoluciones Superintendencia De Bancos (2008); k) Jurisprudencia, Daños Patrimoniales y Daños Morales (2002); l) Resolución Consultas Procuraduría General Estado Febrero Marzo 2013 (2013); m) Catastro RUC SRI; n) Catastro Patente Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; entre otros.

<b>PRREGUNTA GENERAL (Pg):</b>
¿Cómo incide el vacío legal existe en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad en de la recaudación tributaria municipal?

CODIFICACIÓN ABIERTA	CODIFICACIÓN AXIAL	CODIFICACIÓN SELECTIVA	PROPOSICIONES	CAJA DE TEORÍA SUSTANTIVA
<p><b>Maldonado Ávila (2015):</b> respecto a la plenitud “propiedad por la cual un ordenamiento jurídico tiene una norma para regular cada caso”</p> <p><b>Hernández Rodríguez (2015):</b> “Un sistema jurídico –en su aceptación de ordenamiento jurídico, con la que se hace referencia a un amplio y complejo conjunto de normas jurídicas vigentes en un determinado período de tiempo, que presentan además una unidad estructural con una fuerte cohesión o unidad interna– puede definirse completo cuando en el mismo a cualquier caso posible va anexa una consecuencia jurídica, de modo que el órgano jurisdiccional puede siempre encontrar en una norma preexistente la solución de cualquier controversia sometida a su juicio.”</p> <p><b>Barreé (1998)</b> “[...] naturalmente nadie cree que de hecho el sistema jurídico sea completo, ya que la aparición de casos no previstos en normas jurídicas es una constatación frecuente”</p> <p><b>Siota Álvarez (2010):</b> “[...] el Derecho legal envuelve y es incapaz de ofrecer respuestas a los nuevos conflictos, lo que provoca tanto la aparición de lagunas como el mantenimiento de soluciones obsoletas e insatisfactorias; [...]”</p> <p><b>Larenz (1980):</b> “Siempre se ha reconocido que, incluso una ley muy cuidadosamente pensada, no puede contener una solución para cada caso necesitado de regulación que sea atribuible al ámbito de regulación de la ley, con otras palabras, que toda ley, inevitablemente, tiene ‘lagunas’ [...]”</p> <p><b>Hernández Rodríguez (2015):</b> “La existencia de deficiencias y lagunas ha sido admitida desde antiguo por doctrinas y legislaciones, a tal punto que Aristóteles estableció ya una antigua fórmula resuscitada por algunas escuelas y legislaciones modernas, es decir, aquella según la cual cuando la ley falte, el juez debe decidir según la norma que el legislador estableciera si estuviese presente. El derecho romano reconoció la existencia de lagunas en la ley y confió a la autoridad de sus magistrados y juriscónsultos la misión de llenarlas, recurriendo a la naturalis ratio y a la equidad. Durante la Edad Media, la concepción católica vino en el derecho natural la fuente suprema e inagotable del derecho positivo, cuyas lagunas, por otra parte, se colmaban en buen número de ordenamientos jurídicos con el llamado derecho común, integrado por normas del derecho romano y, en ciertos casos, del derecho canónico.”</p> <p><b>Ferrajoli (2001):</b> “En el Estado Constitucional de Derecho la Constitución no sólo disciplina las formas de producción legislativa sino que impone también a ésta prohibiciones y obligaciones de contenido, correlativas unas a los derechos de libertad y las otras a los derechos sociales, cuya violación genera antinomias o lagunas que la ciencia jurídica tiene el deber de constatar para que sean eliminadas o corregidas.”</p> <p><b>Ferrajoli (2004):</b> “un Estado constitucional de derecho es por su naturaleza un ordenamiento imperfecto, resultando impensable, a causa del fundamento nomodinámico de la vigencia de las normas, una perfecta coherencia y plenitud del sistema en sus diversos niveles.” La estructura del “Estado constitucional de derecho está destinada, por su misma naturaleza, a un grado más o menos elevado de ineficacia: a causa de la posible incoherencia generada por normas que resulten inválidas al contrariar prohibiciones impuestas por normas superiores a la esfera de lo decidable; o, a la inversa, por la posible falta de plenitud debida a la omisión de normas o de decisiones en contraste con obligaciones impuestas a la misma esfera. Estos son los dos posibles vicios del ordenamiento: las antinomias y las lagunas.”</p> <p><b>Farrel (1979):</b> “La palabra “laguna” evoca la idea de “vacío”, de “falta”; estando el derecho compuesto de normas, puede creerse que “laguna” equivale a “falta de norma””</p> <p><b>Acción Paulina (2002) Ecuador:</b> “Las lagunas o vacíos de la ley son los casos jurídicos que no tienen una solución establecida en la ley.”</p> <p><b>Diez-Picazo y Gullón (1994):</b> “La expresión “laguna” se utiliza, por supuesto, en un sentido metafórico, para aludir a la existencia de posibles oquedades o vacíos. El punto de referencia de los mismos es tanto la ley concreta y determinada como el ordenamiento legislativo. La laguna se presenta cuando existe una deficiencia de la ley o, cuando nos encontramos con una inexistencia de ley aplicable al punto controvertido. Es un hecho innegable que la ley presenta estas deficiencias en todo tiempo y lugar, porque no puede abarcar en su supuesto de hecho general y abstracto todos los posibles casos que nacen durante su vigencia y que no pudieron ser previstos por el legislador. Otras veces la ley ha sido redactada con un descuido apreciable a medida que más se necesita, o la ley que regula un determinado supuesto de hecho es contradictoria con otra (antinomia). En fin, la enumeración de las causas por las que una determinada situación no encuentra su regulación legal sería interminable. Aquí nos basta con consignar que estamos en presencia de una laguna de la ley cuando carezca un supuesto de hecho concreto y determinado de regulación legal [...]”</p> <p><b>Ferrajoli (2004):</b> se puede entender a las lagunas como un vicio de la falta de plenitud de la norma</p> <p><b>COOTAD (2010), Art. 551:</b> “Las sociedades que sean sujetos pasivos del impuesto a las patentes municipales, deberán pagar un valor con cargo a dicho tributo al Servicio de Rentas Internas, institución que cumplirá las funciones de agente recaudador en este caso. El pago deberá efectuarse como requisito previo para el otorgamiento de la segunda autorización para imprimir comprobantes de venta, comprobantes de retención o documentos complementarios, de conformidad con la resolución que dicha entidad emita para el efecto. Posteriormente, el Ministerio de Finanzas o quien haga sus veces, transferirá los valores correspondientes a cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, dentro de los primeros ocho (8) días hábiles del mes siguiente de su recaudación. El valor al que se hace referencia en el primer inciso será el uno por ciento (1%) sobre el capital social o patrimonio de las sociedades, atendiendo su naturaleza jurídica. Este monto constituirá exclusivamente un anticipo del impuesto a las patentes municipales, y su liquidación final la realizará cada municipalidad, conforme a las ordenanzas respectivas, dentro de los límites establecidos en el Art. 548 de este Código. Si se produce un pago en exceso, este constituirá un crédito para la sociedad que podrá utilizarse en el año o años siguientes. Si el pago resultare inferior a lo que debería haberse cancelado, se pagará la diferencia al municipio respectivo, teniendo como fecha de exigibilidad para el pago de tal diferencia, la correspondiente al segundo año fiscal.”</p> <p><b>NAC-DGERGCG15-00000044 (2015), Art. 1:</b> objeto “normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades”</p> <p>Del Catastro del Registro Único de Contribuyentes (RUC), Pichincha, descargado de la página del Servicio de Rentas Internas (<a href="https://www.sri.gob.ec/web/guest/catastros">https://www.sri.gob.ec/web/guest/catastros</a>) el 21 de septiembre de 2020 se desprende que existen 814.560 personas naturales no obligadas a llevar contabilidad con Registro Único de Contribuyente en el Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>Por otro lado, del Memorando No. GADDDMQ-DMI-2020-00311-M de 19 de noviembre de 2020 se desprende que existen 323.104 personas naturales no obligadas a llevar contabilidad dentro del catastro que respecto a la Patente Municipal lleva este cabido.</p> <p>De lo señalado en párrafos anteriores se evidencia que existe una brecha de 491.456 personas entre el catastro llevado por el Servicio de Rentas Internas y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, lo que implica que estas personas no obligadas a llevar contabilidad se encuentran incumpliendo con sus obligaciones tributarias respecto al pago del impuesto de patente municipal, debido a que no realizan sus declaraciones anuales de Patente Municipal en el Distrito Metropolitano de Quito.</p>	<p>Plenitud propiedad por la cual un ordenamiento jurídico tiene una norma para regular cada caso.</p> <p>Un sistema jurídico puede definirse completo cuando en el mismo a cualquier caso posible va anexa una consecuencia jurídica, de modo que el órgano jurisdiccional puede siempre encontrar en una norma preexistente la solución de cualquier controversia sometida a su juicio.</p> <p>Nadie cree que el sistema jurídico sea completo, ya que la aparición de casos no previstos en normas jurídicas es una constatación frecuente.</p> <p>El Derecho es incapaz de ofrecer respuestas a los nuevos conflictos, lo que provoca la aparición de lagunas</p> <p>Incluso una ley muy cuidadosamente pensada, no puede contener una solución para cada caso, toda ley, inevitablemente, tiene lagunas</p> <p>La existencia de deficiencias y lagunas ha sido admitida desde antiguo por doctrinas y legislaciones. El derecho romano reconoció la existencia de lagunas en la ley y confió a la autoridad de sus magistrados y juriscónsultos la misión de llenarlas, recurriendo a la naturalis ratio y a la equidad. Durante la Edad Media, se vio en el derecho natural la fuente suprema e inagotable del derecho positivo, cuyas lagunas, se colmaban con el derecho común.</p> <p>En el Estado Constitucional de Derecho la Constitución disciplina las formas de producción legislativa y le impone prohibiciones y obligaciones de contenido cuya violación genera antinomias o lagunas que la ciencia jurídica tiene el deber de constatar para que sean eliminadas o corregidas.</p> <p>Un Estado constitucional de derecho es por su naturaleza un ordenamiento imperfecto, resultando impensable, una perfecta coherencia y plenitud del sistema en sus diversos niveles. Su estructura está destinada a un grado más o menos elevado de ineficacia a causa de la posible falta de plenitud debida a la omisión de normas o de decisiones en contraste con obligaciones impuestas a la misma esfera.</p> <p>“laguna” equivale a “falta de norma”</p> <p>La expresión “laguna” se utiliza, por supuesto, en un sentido metafórico, para aludir a la existencia de posibles oquedades o vacíos. La laguna se presenta cuando existe una deficiencia de la ley o la inexistencia de ley aplicable al punto controvertido. Es un hecho innegable que la ley presenta estas deficiencias en todo tiempo y lugar, porque no puede abarcar en su supuesto de hecho general y abstracto todos los posibles casos que nacen durante su vigencia y que no pudieron ser previstos por el legislador. Estamos en presencia de una laguna de la ley cuando carezca un supuesto de hecho concreto y determinado de regulación legal [...]”</p> <p>Se puede entender a las lagunas como un vicio de la falta de plenitud de la norma</p> <p><b>COOTAD Art. 551:</b> Las sociedades que sean sujetos pasivos del impuesto a las patentes municipales, deberán pagar un valor con cargo a dicho tributo al Servicio de Rentas Internas, institución que cumplirá las funciones de agente recaudador en este caso. El valor al que se hace referencia será el uno por ciento (1%) sobre el capital social o patrimonio de las sociedades</p> <p><b>NAC-DGERGCG15-00000044 (2015), Art. 1:</b> objeto “normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades”</p> <p>Catastro del Registro Único de Contribuyentes (RUC), Pichincha, (<a href="https://www.sri.gob.ec/web/guest/catastros">https://www.sri.gob.ec/web/guest/catastros</a>) 814.560 personas naturales no obligadas a llevar contabilidad con Registro Único de Contribuyente de Quito.</p> <p>Catastro que respecto a la Patente Municipal existen 323.104 personas naturales no obligadas a llevar contabilidad.</p> <p>Existe una brecha de 491.456 entre el catastro llevado por el Servicio de Rentas Internas y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, lo que implica que estas personas no obligadas a llevar contabilidad se encuentran incumpliendo con sus obligaciones tributarias respecto al pago del impuesto de patente municipal.</p>	<p>La Plenitud es la propiedad por la cual un ordenamiento jurídico tiene una norma para regular cada caso, es decir, se lo puede definir como completo cuando para cada caso va anexa una consecuencia jurídica, de modo que el órgano jurisdiccional puede siempre encontrar en una norma preexistente la solución de cualquier controversia sometida a su juicio.</p> <p>Nadie cree que el sistema jurídico sea completo, ya que la aparición de casos no previstos en normas jurídicas es una constatación frecuente, ya que el Derecho es incapaz de ofrecer respuestas a los nuevos conflictos, provocando la aparición de lagunas. Es decir, incluso una ley muy cuidadosamente pensada, no puede contener una solución para cada caso, por lo que toda ley, inevitablemente, tiene lagunas.</p> <p>La existencia de deficiencias y lagunas ha sido admitida desde antiguo por doctrinas y legislaciones, desde el derecho romano, pasando por la edad media.</p> <p>En los Estados Constitucionales de Derecho la Constitución disciplina las formas de producción legislativa e impone prohibiciones y obligaciones de contenido cuya violación genera antinomias o lagunas que la ciencia jurídica tiene el deber de constatar para que sean eliminadas o corregidas. Estos Estados por su naturaleza son ordenamientos imperfectos, por lo que resulta impensable una perfecta coherencia y plenitud del sistema en sus diversos niveles ya que por su estructura están destinados a un grado más o menos elevado de ineficacia a causa de la posible falta de plenitud.</p> <p>Partiendo del dogma de la falta de plenitud de la norma, el vacío legal corresponde a la falta de norma o deficiencia de la ley respecto de un hecho particular; es decir, existe un vacío legal cuando la normativa existente no ha contemplado un evento particular, siendo un hecho innegable que la ley presenta estas deficiencias en todo tiempo y lugar, porque no puede abarcar en su supuesto de hecho general y abstracto todos los posibles casos que nacen durante su vigencia y que no pudieron ser previstos por el legislador.</p> <p>El Art. 551 del COOTAD contempla al Servicio de Rentas Internas como agente recaudador del impuesto de patentes respecto de las sociedades (1% sobre capital social o patrimonio) como un requisito previo a la obtención de la segunda autorización para imprimir comprobantes, sean estos de venta, retención u otros documentos complementarios; mas, no existe normativa legal respecto a las personas naturales, entre ellas las no obligadas a llevar contabilidad.</p> <p>Para el cumplimiento de lo señalado en la norma referida, el SRI emitió la resolución NAC-DGERGCG15-00000044 (2015) cuyo objeto es normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades. Al comparar el Catastro de RUC del SRI y el Catastro Municipal de Patente de Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, se evidenció una brecha de 491.456 lo que incumpliendo con sus obligaciones tributarias respecto al pago del impuesto de patente municipal.</p>	<p>De la revisión de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito, esto es el COOTAD y las Ordenanzas Metropolitanas No.0339 de 28 diciembre 2010 y No. 157 de 23 de diciembre 2011, se desprende, por una parte, que dicha normativa, en cumplimiento del principio de legalidad, a dispuesto de manera clara los elementos constitutivos del Impuesto de Patente Municipal, quedando así gravado el impuesto para las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en el Distrito Metropolitano de Quito, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales; y, por otra parte, que el artículo 551 del COOTAD contempla al Servicio de Rentas Internas como agente recaudador del impuesto de patentes respecto de las sociedades (1% sobre capital social o patrimonio) como un requisito previo a la obtención de la segunda autorización para imprimir comprobantes, sean estos de venta, retención u otros documentos complementarios; mas, no existe normativa legal que plantee la aplicación de un mecanismo similar para la recolección del impuesto de Patente Municipal respecto a las personas naturales, entre ellas las no obligadas a llevar contabilidad.</p> <p>Por su parte, el SRI con la finalidad de cumplir con lo dispuesto en el artículo 551 del COOTAD emitió la NAC-DGERGCG15-00000044, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 428 de 30 de enero de 2015, cuyo objeto es normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades.</p> <p>Finalmente, al comparar el Catastro de RUC del SRI y el Catastro Municipal de Patente de Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, se evidenció una brecha de 491.456 registros, lo que causa una repercusión en la recaudación tributaria municipal de mínimo US\$ 4'914.560,00.</p> <p>En conclusión, partiendo del Neconstitucionalismo que acepta la existencia del vacío legal y del análisis de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito se evidencia que existe un vacío legal respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad por cuanto no se ha planteado para estos sujetos pasivos articulado alguno para la aplicación de un mecanismo de recolección del tributo similar al planteado en el artículo 551 del COOTAD para las sociedades, lo cual repercute negativamente en la recaudación tributaria municipal. Esto se evidencia al calcular la brecha existente entre el catastro de RUC del SRI y el catastro de Patentes del municipio y multiplicar dicha brecha por la tarifa mínima del impuesto.</p>	

<b>PRREGUNTA ESPECÍFICA 1 (Pe1)</b>
¿Cómo se evidencia la existencia de un vacío en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad?

CODIFICACIÓN ABIERTA	CODIFICACIÓN AXIAL	CODIFICACIÓN SELECTIVA	PROPOSICIONES	CAJA DE TEORÍA SUSTANTIVA
<p><b>Farrel (1979):</b> “La palabra “laguna” evoca la idea de “vacío”, de “falta”; estando el derecho compuesto de normas, puede creerse que “laguna” equivale a “falta de norma””</p> <p><b>Acción Paulina (2002) Ecuador:</b> “Las lagunas o vacíos de la ley son los casos jurídicos que no tienen una solución establecida en la ley.”</p> <p><b>Diez-Picazo y Gullón (1994):</b> “La expresión “laguna” se utiliza, por supuesto, en un sentido metafórico, para aludir a la existencia de posibles oquedades o vacíos. El punto de referencia de los mismos es tanto la ley concreta y determinada como el ordenamiento legislativo. La laguna se presenta cuando existe una deficiencia de la ley o, cuando nos encontramos con una inexistencia de ley aplicable al punto controvertido. Es un hecho innegable que la ley presenta estas deficiencias en todo tiempo y lugar, porque no puede abarcar en su supuesto de hecho general y abstracto todos los posibles casos que nacen durante su vigencia y que no pudieron ser previstos por el legislador. Otras veces la ley ha sido redactada con un descuido apreciable a medida que más se necesita, o la ley que regula un determinado supuesto de hecho es contradictoria con otra (antinomia). En fin, la enumeración de las causas por las que una determinada situación no encuentra su regulación legal sería interminable. Aquí nos basta con consignar que estamos en presencia de una laguna de la ley cuando carezca un supuesto de hecho concreto y determinado de regulación legal [...]”</p> <p><b>Ferrajoli (2004):</b> se puede entender a las lagunas como un vicio de la falta de plenitud de la norma</p> <p><b>Código Tributario (2005), Art. 24:</b> “Sujeto pasivo.- Es sujeto pasivo la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable. [...]”</p> <p><b>COOTAD (2010), Art.546:</b> “Están obligados a obtener la patente y, por ende, el pago anual del impuesto de que trata el artículo anterior, las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales.”</p> <p><b>Ordenanza Metropolitana No. 339 (2010), Art. ...-(3):</b> “1. Son sujetos pasivos del Impuesto de Patente. las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que ejerzan actividades económicas y se encuentren domiciliadas o que sean titulares de uno o más establecimientos en el Distrito Metropolitano de Quito [...]”</p> <p><b>Reglamento para la Aplicación Ley de Régimen Tributario Interno (2010), Art. 37:</b> “Contribuyentes obligados a llevar contabilidad.- [...] están obligadas a llevar contabilidad las personas naturales [...] que operen con un capital propio al inicio de sus actividades económicas o al 1o. de enero de cada ejercicio impositivo hayan sido superiores a ciento ochenta mil (USD 180.000) dólares de los Estados Unidos de América o cuyos ingresos anuales del ejercicio fiscal inmediato anterior, hayan sido superiores a trescientos mil (USD 300.000) dólares de los Estados Unidos de América o cuyos costos y gastos anuales, imputables a la actividad económica, del ejercicio fiscal inmediato anterior hayan sido superiores a doscientos cuarenta mil (USD 240.000) dólares de los Estados Unidos de América. Se entiende como capital propio, la totalidad de los activos menos pasivos que posea el contribuyente, relacionados con la generación de la renta.”</p> <p><b>COOTAD (2010), Art. 551:</b> “Las sociedades que sean sujetos pasivos del impuesto a las patentes municipales, deberán pagar un valor con cargo a dicho tributo al Servicio de Rentas Internas, institución que cumplirá las funciones de agente recaudador en este caso. El pago deberá efectuarse como requisito previo para el otorgamiento de la segunda autorización para imprimir comprobantes de venta, comprobantes de retención o documentos complementarios, de conformidad con la resolución que dicha entidad emita para el efecto. Posteriormente, el Ministerio de Finanzas o quien haga sus veces, transferirá los valores correspondientes a cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, dentro de los primeros ocho (8) días hábiles del mes siguiente de su recaudación. El valor al que se hace referencia en el primer inciso será el uno por ciento (1%) sobre el capital social o patrimonio de las sociedades, atendiendo su naturaleza jurídica. Este monto constituirá exclusivamente un anticipo del impuesto a las patentes municipales, y su liquidación final la realizará cada municipalidad, conforme a las ordenanzas respectivas, dentro de los límites establecidos en el Art. 548 de este Código. Si se produce un pago en exceso, este constituirá un crédito para la sociedad que podrá utilizarse en el año o años siguientes. Si el pago resultare inferior a lo que debería haberse cancelado, se pagará la diferencia al municipio respectivo, teniendo como fecha de exigibilidad para el pago de tal diferencia, la correspondiente al segundo año fiscal.”</p> <p><b>NAC-DGERGCG15-00000044 (2015), Art. 1:</b> objeto “normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades”</p>	<p>“laguna” equivale a “falta de norma”</p> <p>Ecuador: “Las lagunas o vacíos de la ley son los casos jurídicos que no tienen una solución establecida en la ley.”</p> <p>La expresión “laguna” se utiliza metafóricamente para aludir a la existencia de posibles oquedades o vacíos. La laguna se presenta cuando existe una deficiencia de la ley o, cuando nos encontramos con una inexistencia de ley aplicable al punto controvertido. Es un hecho innegable que la ley presenta estas deficiencias en todo tiempo y lugar, porque no puede abarcar en su supuesto de hecho general y abstracto todos los posibles casos que nacen durante su vigencia y que no pudieron ser previstos por el legislador. Estamos en presencia de una laguna de la ley cuando carezca un supuesto de hecho concreto y determinado de regulación legal</p> <p>Se puede entender a las lagunas como un vicio de la falta de plenitud de la norma.</p> <p>Es sujeto pasivo la persona natural o jurídica que está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria</p> <p>Obligados a obtener la patente las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales.</p> <p>Sujetos pasivos Patente, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que ejerzan actividades económicas y se encuentren domiciliadas o que sean titulares de uno o más establecimientos en el Distrito Metropolitano de Quito</p> <p>Están obligadas a llevar contabilidad las personas naturales que operen con un capital propio al inicio de sus actividades o al 1o. de enero de cada ejercicio impositivo superiores USD 180.000 cuyos ingresos anuales del ejercicio inmediato anterior superiores USD 300.000 cuyos costos y gastos anuales, imputables a la actividad económica, del ejercicio fiscal inmediato anterior superiores a USD 240.000</p> <p><b>COOTAD Art. 551:</b> “Las sociedades que sean sujetos pasivos del impuesto a las patentes municipales, deberán pagar un valor con cargo a dicho tributo al Servicio de Rentas Internas, institución que cumplirá las funciones de agente recaudador en este caso. El valor al que se hace referencia será el uno por ciento (1%) sobre el capital social o patrimonio de las sociedades</p> <p><b>NAC-DGERGCG15-00000044 Art. 1:</b> objeto “normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades”</p>	<p>El vacío legal o laguna equivale a falta de norma, esto se presentan cuando existe una deficiencia o inexistencia de la ley aplicable al punto controvertido. Dentro de la jurisdicción ecuatoriana las lagunas o vacíos de ley son los casos jurídicos que no tienen una solución establecida en la ley, siendo la expresión laguna utilizada metafóricamente para aludir a la existencia de posibles oquedades o vacíos, es decir, cuando carezca un supuesto de hecho concreto y determinado de regulación legal, siendo un hecho innegable que la ley presenta estas deficiencias en todo tiempo y lugar, porque no puede abarcar en su supuesto de hecho general y abstracto todos los posibles casos que nacen durante su vigencia y que no pudieron ser previstos por el legislador. Se puede entender a las lagunas como un vicio de la falta de plenitud de la norma.</p> <p>El COOTAD en su Art. 551 contempla que las sociedades que sean sujetos pasivos del impuesto a las patentes municipales, deberán pagar un valor con cargo a dicho tributo al Servicio de Rentas Internas, institución que cumplirá las funciones de agente recaudador en este caso. El pago deberá efectuarse como requisito previo para el otorgamiento de la segunda autorización para imprimir comprobantes de venta, comprobantes de retención o documentos complementarios, de conformidad con la resolución que dicha entidad emita para el efecto.</p> <p>El valor al que se hace referencia en el primer inciso será el uno por ciento (1%) sobre el capital social o patrimonio de las sociedades, atendiendo su naturaleza jurídica.</p> <p>Para el cumplimiento de lo señalado en la norma referida, el SRI emitió la resolución NAC-DGERGCG15-00000044 (2015) cuyo objeto es normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades.</p>	<p>El vacío legal detectado en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito influye en la recaudación tributaria municipal debido a que ante la falta de un mecanismo similar al propuesto en el art. 551 del COOTAD, enfocado hacia las personas naturales, entre ellas las no obligadas a llevar contabilidad, ha llevado a que estos sujetos pasivos no se hayan registrado en el catastro de Patentes del cabido. Esto se evidencia al calcular la brecha existente entre el catastro de RUC del SRI y el catastro de Patentes del municipio.</p> <p>Es decir, se evidencia que son sujetos pasivos obligados a tributar de manera anual el impuesto de Patente Municipal, tanto las personas jurídicas como las personas naturales, sean estas obligadas o no a llevar contabilidad.</p> <p>Al respecto, el Reglamento para la Aplicación Ley de Régimen Tributario Interno en su artículo 37 dispone que están obligadas a llevar contabilidad las personas naturales con capital propio superior a US\$180.000,00; con ingresos anuales mayores a US\$ 300.000,00 o cuyos costos y gastos anuales sean mayores a US\$240.000,00.</p> <p>Además, se evidenció que el artículo 551 del COOTAD contempla al Servicio de Rentas Internas como agente recaudador del impuesto de patentes respecto de las sociedades (1% sobre capital social o patrimonio) como un requisito previo a la obtención de la segunda autorización para imprimir comprobantes, sean estos de venta, retención u otros documentos complementarios; mas, no existe normativa legal que plantee la aplicación de un mecanismo similar para la recolección del impuesto de Patente Municipal respecto a las personas naturales, entre ellas las no obligadas a llevar contabilidad.</p> <p>Por su parte, el SRI con la finalidad de cumplir con lo dispuesto en el artículo 551 del COOTAD emitió la NAC-DGERGCG15-00000044, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 428 de 30 de enero de 2015, cuyo objeto es normar el procedimiento para el pago del impuesto de patentes municipales y metropolitanas por parte de las sociedades.</p> <p>En conclusión, considerando que el vacío legal implica una deficiencia o inexistencia de la ley aplicable al punto controvertido, en este caso en particular respecto a la aplicación de un mecanismo de recolección para todos los sujetos pasivos del Impuesto de Patente Municipal, considerando que normativa analizada ha planteado en el artículo 551 del COOTAD, a manera de contingente, un mecanismo empleando al SRI como agente recaudador del pago del impuesto analizado para las sociedades, sin embargo, no se ha encontrado articulado alguno que plantee la aplicación de un mecanismo similar para la recolección del impuesto de Patente Municipal respecto a las personas naturales.</p>	

<b>PRREGUNTA ESPECÍFICA 2 (Pe2)</b>
¿Por qué el vacío legal de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas influye en la recaudación tributaria municipal?

CODIFICACIÓN ABIERTA	CODIFICACIÓN AXIAL	CODIFICACIÓN SELECTIVA	PROPOSICIONES	CAJA DE TEORÍA SUSTANTIVA
<p>Del Catastro del Registro Único de Contribuyentes (RUC), Pichincha, descargado de la página del Servicio de Rentas Internas (<a href="https://www.sri.gob.ec/web/guest/catastros">https://www.sri.gob.ec/web/guest/catastros</a>) el 21 de septiembre de 2020 se desprende que existen 814.560 personas naturales no obligadas a llevar contabilidad con Registro Único de Contribuyente en el Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>Por otro lado, del Memorando No. GADDDMQ-DMI-2020-00311-M de 19 de noviembre de 2020 se desprende que existen 323.104 personas naturales no obligadas a llevar contabilidad dentro del catastro que respecto a la Patente Municipal lleva este cabido.</p> <p>De lo señalado en párrafos anteriores se evidencia que existe una brecha de 491.456 personas entre el catastro llevado por el Servicio de Rentas Internas y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, lo que implica que estas personas no obligadas a llevar contabilidad se encuentran incumpliendo con sus obligaciones tributarias respecto al pago del impuesto de patente municipal, debido a que no realizan sus declaraciones anuales de Patente Municipal en el Distrito Metropolitano de Quito.</p>	<p>Catastro del Registro Único de Contribuyentes (RUC), Pichincha, (<a href="https://www.sri.gob.ec/web/guest/catastros">https://www.sri.gob.ec/web/guest/catastros</a>) 814.560 personas naturales no obligadas a llevar contabilidad con Registro Único de Contribuyente de Quito, de los cuales 311.740 se encuentran activos.</p> <p>Catastro que respecto a la Patente Municipal existen 323.104 personas naturales no obligadas a llevar contabilidad.</p> <p>Existe una brecha de 491.456 entre el catastro llevado por el Servicio de Rentas Internas y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, lo que implica que estas personas no obligadas a llevar contabilidad se encuentran incumpliendo con sus obligaciones tributarias respecto al pago del impuesto de patente municipal</p>	<p>Al comparar el Catastro de RUC del SRI y el Catastro Municipal de Patente de Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, se evidenció una brecha de 491.456 lo que incumpliendo con sus obligaciones tributarias respecto al pago del impuesto de patente municipal.</p>	<p>Partiendo del Neconstitucionalismo que acepta la existencia del vacío legal y del análisis de la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito se evidencia que existe un vacío legal respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad por cuanto no se ha planteado para estos sujetos pasivos la aplicación de un mecanismo de recolección similar al planteado en el artículo 551 del COOTAD para las sociedades, lo cual repercute negativamente en la recaudación tributaria municipal.</p>	<p>De la revisión de la normativa que regula la Patente Municipal de Quito, esto es el COOTAD y las Ordenanzas Metropolitanas No.0339 de 28 diciembre 2010 y No. 157 de 23 de diciembre 2011, se desprende, por una parte, que dicha normativa, en cumplimiento del principio de legalidad, a dispuesto de manera clara los elementos constitutivos del Impuesto de Patente Municipal, quedando así gravado el impuesto para las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en el Distrito Metropolitano de Quito, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales; y, por otra parte, que el artículo 551 del COOTAD contempla al Servicio de Rentas Internas como agente recaudador del impuesto de patentes respecto de las sociedades (1% sobre capital social o patrimonio) como un requisito previo a la obtención de la segunda autorización para imprimir comprobantes, sean estos de venta, retención u otros documentos complementarios; mas, no existe normativa legal que plantee la aplicación de un mecanismo similar para la recolección del impuesto de Patente Municipal respecto a las personas naturales, entre ellas las no obligadas a llevar contabilidad.</p> <p>Además, al comparar el Catastro de RUC del SRI y el Catastro Municipal de Patente de Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, se evidenció una brecha de 491.456, lo que causa una repercusión en la recaudación tributaria municipal de mínimo US\$ 4'914.560,00.</p> <p>En conclusión, el vacío legal detectado en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad por cuanto no se ha planteado para estos sujetos pasivos articulado alguno para la aplicación de un mecanismo de recolección del tributo similar al planteado en el artículo 551 del COOTAD para las sociedades, lo cual repercute negativamente en la recaudación tributaria municipal. Esto se evidencia al calcular la brecha existente entre el catastro de RUC del SRI y el catastro de Patentes del municipio y multiplicar dicha brecha por la tarifa mínima del impuesto.</p>



## Apéndice D. Registro de Entrevistas

**Dr. Henry Aguayza.**

- 1. ¿Considera usted que las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad que poseen RUC en el Distrito Metropolitano de Quito y no se encuentran registradas en el Catastro de Patentes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se encuentran incumpliendo sus obligaciones tributarias del pago del impuesto de patente municipal? Si es afirmativa su respuesta, puede explicar la razón por lo que considera?**

Definitivamente sí; en vista que de conformidad a lo previsto en el artículo 18 del Código Tributario, la obligación tributaria nace cuando se configura el presupuesto establecido por la Ley para configurar el tributo, y en el caso del impuesto de patente, el hecho generador se encuentra establecido en el artículo 547 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

La referida disposición establece que, entre otras, las personas naturales (sin exclusión de si están obligadas a llevar contabilidad o no) que se encuentren domiciliadas, o cuenten con un establecimiento en determinada jurisdicción municipal, y que ejerzan permanentemente actividades de índole comercial, industrial, financiera, inmobiliaria o profesional, se encuentran en la obligación de obtener la patente municipal, y realizar el correspondiente pago anual del impuesto.

- 2. ¿Evidencia usted la existencia de un vacío legal en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad? Si es afirmativa su respuesta, puede explicar la razón por lo que considera?**

Resulta muy interesante esta pregunta, en vista que la problemática de la exigibilidad del impuesto de patente a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad conlleva un análisis desde varias aristas.

En primer lugar, se debe considerar que el texto original del artículo 551 del COOTAD fue reformado por la Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil (Suplemento del Registro Oficial 249 del 20 de mayo de 2014). El texto anterior establecía que el Servicio Rentas Internas previo a otorgar el RUC exigía que se encuentre cancelado el Impuesto de patente. Dicho requisito previo era exigible de manera general a todos los sujetos pasivos del referido impuesto, de esa manera se podía realizar algún

control a través de la Administración Tributaria. Sin embargo, se reformó dicha norma para que el Servicio de Rentas Internas actúe como agente de recaudación pero únicamente para las sociedades, y como requisito previo para la autorización de comprobantes de venta de las sociedades.

Así las cosas, en mi particular punto de vista, se advierte un mecanismo eficaz de recaudación del impuesto de patente en el caso de sociedades, no así de las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad; pero ésta deficiencia en la normativa no puede ser entendida como un vacío legal, puesto que el artículo 548 del COOTAD (Base imponible del impuesto de patente) establece que para ejercer una actividad, se debe obtener la patente anual, previa inscripción en el registro que debe obligatoriamente mantener las municipalidades.

En segundo lugar, no olvidemos que el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, concede facultad legislativa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para que en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, emitan las disposiciones correspondientes para el cumplimiento de esas competencias.

Con el parámetro dispuesto, creo que a través de Ordenanzas se puede establecer las condiciones necesarias para que a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, se les establezca un régimen de control adecuado y eficaz en torno a la recaudación y pago del impuesto.

Si es que la vía de recaudación del impuesto es a través del Servicio de Rentas Internas, se puede exigir la colaboración de dicha entidad pública tomando en consideración que las instituciones del estado ecuatoriano se encuentran en la obligación de trabajar de manera coordinada, complementaria, y prestándose auxilio mutuo; así lo prescribe el principio de colaboración establecido en el artículo 28 del Código Orgánico Administrativo (COA), en concordancia con lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República: “Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines...”.

**3. ¿Cómo considera usted que incide el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad en la recaudación tributaria municipal?**

Tomando en consideración la respuesta a la pregunta anterior, considero que el Municipio de Quito debe implementar más mecanismos de control para una eficaz recaudación del impuesto de patente.

En el análisis introductorio que se ha realizado para ésta entrevista, se ha llegado a determinar con un simple análisis estadístico, que existe un significativo universo de contribuyentes que no están siendo controlados y que por lo tanto no están pagando el impuesto de patente, por lo que resulta evidente que la gestión tributaria del Municipio de Quito está debiendo en su labor.

Considero que la Cultura Tributaria en este caso juega un rol sumamente importante, habida cuenta que no existe suficiente información hacia la ciudadanía para que conozca de las obligaciones tributarias que debe cumplir respecto al impuesto de patente; por lo que también es un derecho de los contribuyentes conocer acerca de sus obligaciones, mecanismos de pago, fechas de pago, etc; todo esto alrededor del principio de simplicidad administrativa (artículo 300 de la Constitución de la República) que debe ser observado y aplicado por las Administraciones Tributarias correspondientes.

#### **Dr. Xavier Vilcacundo**

- 1. ¿Considera usted que las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad que poseen RUC en el Distrito Metropolitano de Quito y no se encuentran registradas en el Catastro de Patentes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se encuentran incumpliendo sus obligaciones tributarias del pago del impuesto de patente municipal? Si es afirmativa su respuesta, puede explicar la razón por lo que considera?**

Por supuesto que sí, principio de igualdad, todos están obligados a pagar, recordemos que la Administración Tributaria Seccional puede ejercer la facultad determinadora dentro de los plazos en los que opera la caducidad, el hecho de no estar registradas en el catastro no les exime del cumplimiento de los deberes formales y las obligaciones tributarias.

- 2. ¿Evidencia usted la existencia de un vacío legal en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad? Si es afirmativa su respuesta, puede explicar la razón por lo que considera?**

Claro, existe un vacío legal pero no de fondo, la norma general es clara cuando establece que el impuesto aludido es para personas naturales y jurídicas, en consecuencia la condición de estar obligado o no a llevar contabilidad está implícita dentro de esta generalidad, debería proponerse una interpretación a los artículos y la resolución del SRI que hablan solo de las sociedades.

3. **¿Cómo considera usted que incide el vacío legal existente en la normativa que regula el Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas en Quito respecto a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad en la recaudación tributaria municipal?**

Más que el vacío legal considero que lo que verdaderamente incide en la recaudación es la brecha de inscripción, no es posible que en tiempos de tecnología avanzada las instituciones del estado no puedan mantener una interacción en línea, debería **el catastro municipal para efectos de la patente ser exactamente igual al del RUC**

## Apéndice F. Entrevistas

Por medio de las entrevistas a expertos se buscó validar los resultados de la interpretación en el análisis documental en torno al tema de la investigación:

### Entrevistados

En selección de los entrevistados se ha asegurado el conocimiento específico sobre el tema de discusión

#### **Entrevistado No. 1: Dr. Henry Paul Aguayza Rubio.**



Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República de la Universidad Central del Ecuador; Máster Universitario en Fiscalidad Internacional por la Universidad Internacional de la Rioja; Diplomado Superior en Tributación por la Universidad Técnica Particular de Loja; Maestrante en la Universidad de Buenos Aires (UBA) en la materia de Derecho Administrativo y Administración Pública; Invitado por varias Universidades del país a dictar conferencias, seminarios y talleres en varias ramas del derecho, como el tributario, administrativo y procesal. Actualmente es Juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, así como formador de la Escuela de la Función Judicial del Consejo de la Judicatura. Laboró como Procurador Fiscal en el Departamento Jurídico de la Dirección Regional Norte del Servicio de Rentas Internas, en donde se encargó de la defensa en Tribunales de procesos contenciosos tributarios de alta cuantía y complejidad, propuestos por los sujetos pasivos en contra de actos administrativos emitidos por la Administración Tributaria Central. Trabajó también como asesor de la Corte Nacional de Justicia, en las Salas Especializadas de lo Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo, en temas relacionados con los procesos judiciales impulsados por los contribuyentes en contra de las determinaciones de obligaciones tributarias practicadas por las Administraciones Tributarias Centrales y Seccionales.

## **Entrevistado No. 2: Dr. Xavier Raúl Vilcacundo Chamorro.**



Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador por la Universidad Técnica de Ambato; Máster en Administración Tributaria por el Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN; actualmente cursando un Doctorado Científico en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Central Sucre Bolivia; capacitador y disertador en seminarios y cursos en materia jurídica penal y tributaria; Docente Universitario en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Director Jurídico en V&V Consultores, lineamientos y planificación Jurídica Tributaria y derecho en general; Director de Coactivas en el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS); Jefe Nacional del Departamento Procesal Jurídico Administrativo del Servicio de Rentas Internas; Jefe Nacional Coordinador del Área Penal Tributaria del Servicio de Rentas Internas; Jefe Regional Coordinador Juez Coactivas del Servicio de Rentas Internas; Abogado en libre ejercicio; entre otros.

## Apéndice G. Oficio No. GADDMQ-DMI-2020-00311-M

Memorando Nro. GADDMQ-DMI-2020-00311-M

Quito, D.M., 19 de noviembre de 2020

**PARA:** Sr. Dr. Juan Guillermo Montenegro Ayora  
**Director Metropolitano Tributario**

**ASUNTO:** Solicitud de Información -Sistema de Patentes

De mi consideración:

En respuesta al Documento No. GADDMQ-DMT-2020-0370-O, en el que en su parte medular dice "*solicito gentilmente se proporcione: el total de Personas Naturales registradas en el catastro Municipal con la respectiva segmentación de obligados y no obligados a llevar contabilidad*", indico a usted que se ha realizado la consulta pertinente a la base de datos y se obtuvieron los siguientes resultados:

Titpo de contribuyente	Cantidad
Obligado	8154
No obligado	323104
Total personas naturales	331258

Hay que indicar que esta información tiene corte al 17 de noviembre del 2020.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Ing. Carlos Enrique Poma Cargua  
**DIRECTOR METROPOLITANO DE INFORMÁTICA**

Referencias:  
- GADDMQ-DMT-2020-0370-O

Copia:  
Sra. Mgs. Monica Patricia Jaramillo Ladines  
**Jefe Unidad de Ingeniería de Soluciones**

**Memorando Nro. GADDMQ-DMI-2020-00311-M**

**Quito, D.M., 19 de noviembre de 2020**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Wilson Moises Jaramillo Jimenez	wmij	DMI-IS	2020-11-18	
Revisado por: Carlos Enrique Poma Cargua	cepc	DMI	2020-11-19	
Aprobado por: Carlos Enrique Poma Cargua	cepc	DMI	2020-11-19	