

# DIFERENCIAS DOGMÁTICAS ENTRE LA TASA Y EL PRECIO

## Un breve estudio de casuística tributaria

Dr. Jorge BAQUERIZO MINUCHE<sup>1</sup>

### RESUMEN:

Partiendo de un análisis casuístico extraído de la práctica contenciosa tributaria, el autor perfila su ensayo hacia la demostración de la naturaleza jurídico-tributaria de las tarifas generadas por la implementación de vallas publicitarias a favor de las municipalidades. Ello, sobre la base de descartar, en principio, la ubicación de esas peculiares exacciones en el ámbito normativo propio de los ingresos no-tributarios; para, posteriormente, distinguir las diferencias que la dogmática ha efectuado sobre las tasas y los precios, las que arrojan determinantes conclusiones sobre su calificación jurídica.

### PALABRAS CLAVES:

Derecho tributario. Dogmática Jurídica, tasas, tarifas, precios.

### SUMARIO:

I.- Los antecedentes del caso.- II.- Análisis de las normas sobre ingresos no - tributarios.- III.- La dogmática jurídica sobre las tasas.- IV.- Conclusiones.-

#### I.- Los antecedentes del caso.-

Vamos a partir de una hipótesis que contextualice el problema que a continuación trataremos de exponer: en un procedimiento administrativo

---

<sup>1</sup> Doctor en Jurisprudencia. Abogado. Catedrático Lógica Jurídica. Derecho Administrativo. Director de la Clínica Jurídica de interés público. Postgrado Derecho Constitucional y Análisis Económico del Derecho. Especialista en Argumentación Jurídica, Alicante España.

de ejecución coactiva, implementado de conformidad con las disposiciones del Código Tributario, y que tiene como objeto la recaudación de ciertos créditos tributarios cuyo titular es la Municipalidad de Guayaquil -en su cariz de Administración Tributaria Seccional- se pretende ejecutar un determinado *Título de Crédito*. Éste título tiene como concepto a unas tales *tarifas* a cancelarse por parte de las empresas de publicidad por la "*ocupación de la vía y espacio público con estructuras publicitarias dentro del cantón...*". Dicho en palabras sencillas, hablamos de las *tarifas* -ése el término empleado por la Municipalidad en cuestión- que se cobran por la instalación de vallas publicitarias en los espacios públicos de la jurisdicción cantonal de que se trata.

El hecho generador para el cobro de las *tarifas* que constituyen la pretensión del sujeto activo es la ocupación de espacio o vía pública y, en el caso de las vallas publicitarias, el hecho generador es el uso del espacio aéreo suprayacente sobre la superficie pública o privada donde se encuentren instalados dichas estructuras de publicidad. Esto se desprende de las disposiciones de la "*Ordenanza para la instalación de rótulos publicitarios en el Cantón Guayaquil*", Ordenanza s/n publicada en el Registro Oficial 104, del 16 de Junio de 2003.

Ahora bien, resulta que una condición necesaria para la realización del hecho generador es un acto administrativo previo, vale decir, el permiso municipal de uso de espacio y vía pública. Sin este permiso, emanado por la Municipalidad de Guayaquil, ninguna persona natural o jurídica puede proceder a la instalación de vallas publicitarias, so pena de fuertes sanciones de diversa índole.

Como se puede advertir, los peticionarios de los permisos municipales de uso de espacio y vía pública sobre los cuales se quiere exigir coactivamente las mentadas tarifas son, principalmente, sociedades comerciales que entablan una relación jurídica con la Administración Pública Seccional, sujeta al Derecho Administrativo en lo tocante a la regulación y control del uso de los mentados permisos, y sujeta también, tal relación, al Derecho Tributario en lo atinente a las "*tarifas*" entendidas como contraprestaciones pecuniarias exigibles por el mismo órgano en su faz de Administración Tributaria Seccional (Art. 65, Código Tributario. CT, en lo posterior).

Pues bien, dentro del término especificado por el Art. 214 del CT, una determinada empresa cuyo giro comercial ordinario está constituido por actividades de publicidad, y que ha sido notificada con el respectivo Auto de Pago que da inicio a la ejecución coactiva, presenta *excepciones* ante el funcionario ejecutor. La presentación suspende, de hecho, el procedimiento de ejecución, y el funcionario ejecutor remite al Tribunal Distrital de lo Fiscal, dentro de plazo, la copia del proceso coactivo, los documentos anexos y el escrito de excepciones (Art. 279, CT).

El problema empieza cuando el Tribunal Distrital de lo Fiscal, en lugar de dar trámite a las excepciones, emite un *auto inhibitorio* que declara su falta de competencia en razón de la materia. Se basa para ello en un simple enunciado: que la obligación que se cuestiona en las excepciones no tiene naturaleza tributaria sino que corresponde a un ingreso municipal “no tributario”.

Sólo se indica, al efecto, que esa supuesta realidad está contemplada así “en la Ley de Régimen Municipal”, sin indicar en ningún momento qué disposición legal concreta es la que permitiría justificar tal calificación.

Nosotros creemos que para tan relevante efecto de incompetencia, el Tribunal debió argumentar razonadamente sobre los siguientes puntos omitidos:

- ¿Por qué no es una obligación tributaria?
- ¿Por qué no es una tasa, tal como se argumentó en la demanda?
- ¿Por qué es un ingreso “no tributario”?
- ¿A qué categoría de ingreso “no tributario” corresponde la obligación cuestionada?
- ¿En qué normas positivas concretas se sustenta la calificación de ingreso “no tributario”?

Ninguno de esos puntos fue analizado en el auto inhibitorio. Ante esta inmotivada decisión, la empresa de publicidad presentó una solicitud de revocatoria, tendiente a demostrar la imposibilidad de aplicación de la Ley de Régimen Municipal para tal efecto denegatorio del acceso a la justicia. Vamos a ver.

## II.- Análisis de las normas sobre ingresos no - tributarios.-

Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional jamás identificó, por lo menos, la disposición legal que fundamenta su decisión, es patente que la interpretación del Tribunal Distrital de lo Fiscal es errónea. Para Emp.-zar, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su artículo 308, expresa:

*“Art. 308.- Son ingresos tributarios los que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos originados en impuestos que comprenden aquellos que expresamente son del dominio municipal, consagrados en esta Ley, y de los que se benefician como copartícipes de impuestos nacionales.*

*Son ingresos no tributarios:*

- a) Las rentas provenientes del patrimonio municipal según correspondan al dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público;*
- b) Las asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas;*
- c) El producto de la enajenación de bienes municipales;*
- d) Los ingresos provenientes de multas; y,*
- e) Los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores”*

Ahora bien, cabría la pregunta ¿Cuál de estos cinco rubros “no tributarios” comprenden mejor –mejor que una exacción tributaria- el concepto de la obligación cuyo proceso ejecutorio se estaba impugnando? El Tribunal Distrital de lo Fiscal no hizo este análisis, pero ello no impide que se desglose cada uno de los literales transcritos.

**a) No es una renta ni tampoco un precio.-** Pues el hecho generador de las *tarifas* es el uso de espacio aéreo suprayacente sobre la superficie pública o privada donde se encuentran instaladas las estructuras publicitarias<sup>2</sup>; no siendo este espacio patrimonio municipal o bien municipal del cual se puedan devengar rentas o percibir precios.

---

<sup>2</sup> Según se desprende de los artículos 9 y 15 de la “Ordenanza para la instalación de rótulos publicitarios en el cantón Guayaquil” (Registro Oficial 104, 16-VI-2003), en cuyos textos se establece “la tarifa anual que se pagará por concepto de uso del espacio aéreo”.

Tanto es así que la definición dogmática de *precio* (“erogación pecuniaria, no definitiva, de contrapartida directa, personal y de total equivalencia en la adquisición de bienes y servicios<sup>3</sup>”) no corresponde en lo absoluto al concepto que nos atañe. Veamos por qué.

En el *precio*, el ingreso que reporta el Estado corresponde a una relación equivalente entre lo que se da y lo que se recibe, al actuar de manera similar a los particulares por el ejercicio de una actividad industrial o comercial, por la enajenación de sus bienes fiscales o por la explotación, en general, de sus propios recursos<sup>4</sup>. Nada de esto ocurre en el caso planteado, pues el cobro de las tarifas en cuestión no se relaciona ni remotamente con la prestación de actividades empresariales o mercantiles asumidas por la Municipalidad de Guayaquil; ni tampoco con la explotación o enajenación de sus recursos, como ya hemos dicho<sup>5</sup>.

No se trata, pues, de fines empresariales o comerciales propios de los precios o rentas, sino de objetivos estrictamente urbanísticos que se relacionan con una finalidad primordial de la Municipalidad: “*Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales*” (Art. 12, numeral 1, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal).

Examinemos, para mejor ilustración, algunos ejemplos reales de lo que es un *precio*:

- Cuando el Estado se dedica a la producción de licores y a su venta a través de empresas industriales y comerciales;

---

<sup>3</sup> Vid. RAMÍREZ CARDONA, Alejandro, *Sistema de Hacienda Pública*, Bogotá, Temis, 1980, pág. 206.

<sup>4</sup> Vid. PLAZAS VEGA, Mauricio, *El liberalismo y la Teoría de los Tributos*, Bogotá, Temis, 1995, pág. 321.

<sup>5</sup> Lejos de eso, el Considerando No. 5 de la “Ordenanza para la instalación de rótulos publicitarios en el cantón Guayaquil” expresa como motivación “*Que, es indispensable contar con normas reglamentarias que específicamente regulen la instalación técnica y mantenimiento de rótulos publicitarios de tal forma que no afecten el paisaje y derecho de vista de ningún vecino del cantón, así como el ornato y el ordenamiento urbanístico, de acuerdo a las características de cada zona de la ciudad y del cantón, en armonía con lo establecido en el Art. 12 numeral 1 de la Ley de Régimen Municipal...*”

- Cuando el Estado celebra un contrato de arrendamiento en virtud del cual entrega al arrendatario un bien de su propiedad para su uso y goce;
- Cuando el Estado celebra un contrato de concesión, en desarrollo del cual el concesionario contrae la obligación de pagar regalías o cánones;
- Cuando el Estado enajena los activos fijos de una institución pública, de un establecimiento público o de una empresa industrial y comercial.

En todos estos casos, aparece un factor determinante de la naturaleza jurídica de la prestación pecuniaria percibida por el Estado, cual es, la libertad no solo formal sino real de quien adquiere o utiliza el bien o servicio. Éste es el criterio fundamental para diferenciar el *precio* de los ingresos tributarios que percibe el ente público: Si bien el *precio* y la *tasa* tienen un alcance contraprestacional referido a un servicio disfrutado o utilizado por quien paga la suma de dinero a que haya lugar, lo cierto es que en el primer caso el usuario obra en un contexto de libertad; en tanto que en el segundo, en cambio, lo hará en un ámbito de *coacción*<sup>6</sup>.

Precisamente esta coacción es la que caracteriza a las “tarifas” que son el concepto del título de crédito y del procedimiento *coactivo* que se había impugnado. Ninguna de las empresas de publicidad de Guayaquil tiene la libertad de negociar con su Municipalidad el monto de las tarifas por ocupación de espacio aéreo (como ocurriría si fuese un precio), ni ninguna de aquellas es libre para pactar bilateralmente las condiciones de tal uso.

En consecuencia, es la coacción y no la libertad el elemento determinante de la relación jurídica con la Municipalidad, toda vez que se trata indubitablemente del ejercicio de la potestad tributaria de la Administración Tributaria Seccional sobre las exacciones fiscales de tipo *tasa*. Coacción que, como bien ha planteado el maestro italiano ANTONIO BERLIRI, no sólo se predica de la creación misma del tributo sino de

---

<sup>6</sup> PLAZAS VEGA, obra citada, pág. 322

la condición de libertad en que puede obrar el sujeto pasivo en relación con la actividad del ente público constitutiva del hecho generador<sup>7</sup>.

No menos relevante resulta subrayar, por último, que el *precio*, al ser una erogación no definitiva, es reembolsable cuando no se cumple con la contrapartida directa y personal (bien o servicio) por la cual se da o entrega<sup>8</sup>. Dicho carácter termina de diferenciar y zanjar diametralmente a esta institución con las tarifas por ocupación de espacio aéreo que nos atañen, pues éstas al ser definitivas jamás serán objeto de devolución por parte de la Municipalidad.

En síntesis, las tarifas municipales a las que nos referimos, sin perjuicio de ser erogaciones pecuniarias, no cumplen ninguno de los elementos que la Ciencia de Hacienda ha determinado para el precio, siendo por el contrario exacciones definitivas y no reembolsables que se exigen a los contribuyentes en forma unilateral, coactiva y no consensuada. No son, pues, ni precios ni rentas.

**b) No son asignaciones ni subsidios estatales.-** Pues la sola erogación por parte del sector privado, propia de las tarifas en cuestión, deja claro que no es el Estado, ni ninguna de sus instituciones, la que está aportando con este tipo de recursos.

**c) No son producto de la enajenación de bienes municipales.-** Pues la ocupación de espacio aéreo, a más de no identificarse con una explotación mercantil que genere rentas o precios, en ningún caso puede asimilarse a una enajenación, que por antonomasia es un acto traslativo de dominio.

**d) No son ingresos provenientes de multas.-** Pues no existe ninguna infracción que se deba cometer en forma típica para generar el pago de las tarifas, como sí debe suceder, en cambio, para imponer una sanción de carácter administrativo.

---

<sup>7</sup> Se trata de los dos carices de coacción, según el profesor en referencia: la *coacción externa* (poder tributario) y la *coacción interna* (ausencia de libertad concreta del administrado). Cita de PLAZAS VEGA, obra citada, pág. 462

<sup>8</sup> RAMÍREZ CARDONA, obra citada, pág. 207

e) **No son ingresos varios.**- Pues, no siquiera admitiendo que deba aquí incluirse a las *tarifas* que estamos tratando, por el solo hecho de no poder encasillarlas en los cuatro rubros anteriores, se trata a todas luces del cobro de una tasa, esto es, un ingreso de naturaleza tributaria; en una palabra, un tributo y no otra cosa.

No está de más mencionar que en doctrina financiera y presupuestaria, se emplea el término “ingresos no tributarios” o “ingresos no constitutivos de precio” para designar a las donaciones o ayudas que, no procediendo del ejercicio del poder de imperio del Estado ni tampoco de una actividad retribuida con un precio, obedecen a actos de liberalidad de un particular o de alguna entidad o gobierno<sup>9</sup>.

Por ende, a lo que se refiere el legislador cuando incluye como ingreso no tributario a estos “ingresos varios” es a las erogaciones voluntarias y sin causa efectuadas para beneficiar la actividad del ente municipal. Pensemos, por ejemplo, en las donaciones de organismos internacionales o de organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras: son ingresos varios – no tributarios.

De todas formas, y a pesar de que consideramos haber demostrado con suficiencia que ninguno de los rubros legales de ingresos no tributarios corresponde coherentemente a las tarifas constitutivas de la obligación cuestionada, nos permitimos continuar con la exposición de por qué sí son tributos y, más precisamente, por qué son tasas.

### III.- La dogmática jurídica sobre las tasas.-

Nuestra legislación positiva no define qué son los tributos; a lo sumo los cualifica como *medios para recaudar ingresos públicos*, que servirán como *instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional.* (Art. 6, CT). El concepto de tributo se ha nutrido, más bien, de las clásicas definiciones doctrinarias y de la recepción que de aquellas se advierte en la juris-

---

<sup>9</sup> Vid. PLAZAS VEGA, Obra citada, pág. 323.

prudencia ecuatoriana. Así, la Sala Especializada de lo Fiscal de la desaparecida Corte Suprema de Justicia, en la sentencia No. 23-IV-96 (Expediente No. 11-95, R.O. 954, 28-V-96)<sup>10</sup>, expresa en su Considerando Sexto:

*“Que, desde un punto de vista jurídico el tributo se caracteriza por los siguientes elementos: a) Prestación pecuniaria, en dinero, o en especie o servicios, apreciables en dinero; b) Exigida coactivamente a las personas en ejercicio de la potestad tributaria del Estado o de los entes del sector público que tiene la gestión tributaria; c) El hecho generador tributario debe estar contenido en una Ley; y, d) La finalidad del tributo, ser fundamentalmente financiera, obtener recursos para cubrir los gastos presupuestarios, circunstancialmente además, se considera ser instrumento de política económica general. Al faltar uno de esos elementos establecidos, no se puede hablar de tributo; y particularmente, en sus categorías: impuestos, tasas y contribuciones especiales”*

Queda claro que en el caso que nos ocupa se encuentran reunidos todos los elementos del tributo, puesto que las tarifas municipales por ocupación de espacio aéreo para fines publicitarios son: a) prestaciones pecuniarias en dinero; b) impuestas unilateralmente y exigidas en forma coactiva a los sujetos pasivos; c) cuyo hecho generador se encuentra en un acto legislativo seccional (Ordenanza<sup>11</sup>); y, d) cuya finalidad es ser un instrumento de política económica municipal para el cumplimiento de los fines del cabildo.

En consecuencia, no hay duda que las características fundamentales de los tributos, como son su fundamento en el poder de imperio, su origen legal y su posibilidad de materializarse a través de pagos en dinero, están diáfananamente integradas en la especie que nos atañe.

Pero vamos con algo de doctrina. Siguiendo la definición del profesor argentino HÉCTOR B. VILLEGAS, la tasa *“es un tributo cuyo*

---

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia No. 23-III-94 de la Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia. (Expediente No. 118-93, R.O. 448, 26-V-94)

<sup>11</sup> El artículo 228, segundo inciso, de la Constitución establece que *“Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”*

*hecho generador está integrado con una actividad del Estado divisible, hallándose esa actividad directamente relacionada con el contribuyente*<sup>12</sup>

En primer lugar, hacemos resaltar el carácter tributario de la tasa, lo cual significa que es una prestación que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio. La circunstancia de tratarse de una prestación exigida coactivamente por el Estado es justamente lo que asigna a la tasa el carácter de tributo, ya que de lo contrario nos hallaríamos con un precio<sup>13</sup>.

Como conocemos, la coacción es un elemento esencial de todo tributo que implica la facultad de compeler al pago de la prestación requerida, la cual, según la acertada visión del tratadista que seguimos, se manifiesta especialmente en la prescindencia de la voluntad del obligado en cuanto a la creación del tributo que le será exigible. La bilateralidad de los negocios jurídicos es sustituida por la unilateralidad en cuanto a la génesis de la obligación<sup>14</sup>.

Respecto de este primer cariz, es sumamente sencillo notar que la coacción está siempre presente en las tarifas municipales cuestionadas, pues, a la vez que son fijadas de manera unilateral y sin el concurso o allanamiento del sujeto obligado, ulteriormente son exigidas imperativamente por la Municipalidad de Guayaquil mediante un *procedimiento coactivo*.

En segundo lugar, el mismo carácter de tributo de la tasa toma esencial importancia debido a que únicamente puede ser creada por "acto normativo de órgano competente" (Art. 301 de la Constitución del Ecuador). En nuestro caso, el acto legislativo seccional que crea las tasas cuestionadas es la ya citada "Ordenanza para la instalación de rótulos publicitarios en el cantón Guayaquil", que en sus artículos 9 y 15 establece este gravamen tributario.

Muy importante es destacar que si las tarifas municipales en cuestión fueran un *precio* -como parece ser la opinión del Tribunal- éste

---

<sup>12</sup> *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Tomo I, Buenos Aires, Depalma, 1984, pág. 96

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 96. El precio no es creado unilateralmente sino acordado bilateralmente, no siendo por tanto resultado alguno del poder de imperio.

<sup>14</sup> *Ibidem*, págs. 73 y 74

necesariamente tendría que haberse pactado en el contenido de un contrato bilateral (administrativo o civil) justamente por la incidencia de libertad propia de dicha figura; mas, como esa no es la realidad (dicho contrato no existe), queda en evidencia que la creación unilateral mediante Ordenanza, de una erogación pecuniaria, ha originado definitivamente una tasa.

En tercer lugar, la noción de tasa que acogemos conceptúa que su hecho generador se integra con una actividad que el Estado cumple y que está vinculada con el obligado al pago. La actuación estatal vinculante es, quizás, el elemento caracterizador más importante para saber si al enfrentarnos con determinado tributo estamos realmente ante una tasa.

En nuestro caso no hay dificultad en determinar que dicha actividad vinculante es la concesión del “Permiso de Uso de Espacio y Vía Pública” para la instalación de los rótulos publicitarios, que es otorgado por la Dirección de Uso del Espacio y Vía Pública de la M.I. Municipalidad del Cantón Guayaquil<sup>15</sup>.

Luego, por haberse formado la relación jurídico – administrativa con la emisión del acto administrativo de autorización, las tasas que se recaudan corresponden a lo que en doctrina se conoce como “tasas administrativas”. En este sentido, doctrinantes de la talla de MARIO PUGLIESE y RAMÓN VALDÉS COSTA, al proponer una sistematización de las tasas, normalmente incluyen dentro de las *tasas administrativas* a aquellas derivadas de “autorizaciones, concesiones y licencias”.

Pero mucho más precisa con la realidad que analizamos es la clasificación del maestro HÉCTOR B. VILLEGAS quien, en su reconocida obra, sistematiza dentro de las tasas administrativas a aquellas relacionadas con (sic) “*los permisos de edificación, de conducir, de caza y pesca, de espacio para puestos de venta o para publicidad en la vía pública...*”<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> El artículo 4 de la “Ordenanza para la instalación de rótulos publicitarios en el cantón Guayaquil” establece que “*Le corresponde a la Dirección de Uso del Espacio y Vía Pública emitir los permisos de ocupación del espacio aéreo para la colocación de rótulos publicitarios en las áreas públicas y privadas de la ciudad. Los permisos municipales serán válidos únicamente cuando el valor de la tarifa anual que se haya determinado, se encuentre recaudado y debidamente registrado por la Dirección Financiera...*”

<sup>16</sup> Obra citada, pág. 104.

La sorprendente identidad entre la clasificación doctrinaria y la argumentación que propugnamos es evidente. Pero lo importante no son las razones autoritativas que suponen las solas citas de maestros del Derecho Tributario, sino las razones que puedan esgrimirse para arribar a las conclusiones a las que llegamos, y que hemos pretendido desgranar en esta exposición.

Por último, resulta apropiado transcribir que, como lo advierte el hacendista colombiano RAMÍREZ CARDONA, la tendencia reciente en materia financiera se orienta a considerar como *tasas* únicamente a “*los ingresos públicos obligatorios obtenidos en la prestación individualizada de servicios públicos primarios como concesiones, controles o inspecciones oficiales, autorizaciones, inscripciones en el registro público, actuaciones judiciales y administrativas, etc...*”<sup>17</sup>

Al ser justamente, las tarifas que impugnamos, un ingreso público exigido en forma obligatoria por la concesión de un permiso municipal para ocupar un espacio público, su naturaleza tributaria y su ubicación dogmática como *tasas* no resiste ninguna crítica, a nuestro modesto entender.

Podemos consignar, como sustento final de este análisis, que el artículo 398 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su literal j), autoriza a la Municipalidad a cobrar *tasas* por los servicios administrativos que se presten, dentro de los cuales se comprenden ordinariamente los permisos y autorizaciones.

Justamente todo este cúmulo de normas -y, más concretamente, la última citada- ha sido obviado, por lo que puede afirmarse que su falta de consideración, que es de sustancial determinación de la naturaleza de la institución en estudio, por parte del Tribunal Distrital de lo Fiscal, contribuyó a un patente error de Derecho, que debía ser subsanado. Fue, en consecuencia, una patente inaplicación de una norma de Derecho, relevante en la causa, que dejando de ser aplicada generó un error determinante del auto emanado como resultado.

---

<sup>17</sup> “*Sistema...*”, obra citada, pág. 460

**IV.- Conclusiones.-**

Como sustento de la incompetencia en razón de la materia, el Tribunal Distrital de lo Fiscal expuso que las excepciones no estaban comprendidas dentro de ninguno de los casos especificados en el Código Tributario; criterio que es una lógica consecuencia de considerar –erradamente- que la obligación cuestionada no tenía naturaleza tributaria, ni estaba sujeta a la normativa tributaria. Así lo consideró tanto en el auto inhibitorio como en el posterior que negó la revocatoria y corroboró lo decidido, al señalar con bastante simpleza que su auto (sic) “ha sido dictado ajustado a Derecho”.

Así las cosas, al negar pura y simplemente la naturaleza tributaria de la obligación, sin sustento fáctico ni jurídico, olvidó el Tribunal su imprescindible obligación de *motivar jurídicamente* el auto emitido, lo que se debía lograr mediante la enunciación de las normas jurídicas y de los hechos particulares, así como de la relación coherente entre éstos y aquellos. Sencillamente denegó una garantía constitucional del debido proceso que alcanza a todos los poderes públicos, pues el artículo 76, numeral 7, literal l), de la vigente Constitución del Ecuador, expresa:

*Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

Consecuencia de la ausencia de motivación del auto inhibitorio es el claro detrimento a los derechos fundamentales a la *seguridad jurídica* y al *debido proceso* (Art. 82 y 76 de la Constitución del Ecuador), toda vez que la garantía de *tutela judicial efectiva* (Art. 75, ibídem) no se cumple con la actuación comentada.

Mas, como tal desequilibrio no puede permitirse en un Estado de Derecho, la propia Constitución impone una sanción de invalidez jurídica a todo acto inmotivado que, por estar en contradicción o alterar sus prescripciones, carece de valor absoluto por ser radicalmente nulo.

Se advierte, pues, la patente ausencia de motivación del auto recurrido, que omite resolver sobre numerosos puntos cuestionados y que, en

dicha falta, viola derechos y garantías constitucionales referentes al Debido Proceso.

En lo principal, creemos haber desvirtuado con suficiencia el germen de error judicial, que lleva a tan equívoca y lesiva conclusión. No obstante, y a manera de conclusión, hemos de insistir esquemáticamente sobre nuestros razonamientos de la manera que sigue:

- Las tarifas exigidas tienen indefectiblemente naturaleza tributaria, pues se trata de prestaciones pecuniarias exigibles en dinero, impuestas unilateralmente y exigidas en forma coactiva a los sujetos pasivos, estando su hecho generador previsto en un acto legislativo seccional y teniendo una finalidad de política económica municipal para el cumplimiento de los fines urbanísticos del cabildo;
- Las tarifas que analizamos, siendo tributos, son indiscutiblemente *tasas*, al estar directamente vinculadas con una actividad prestacional del ente público, que no es otra que el acto administrativo de autorización o permiso para ocupar un espacio público;
- Los peticionarios de los permisos municipales entablan una relación jurídica con la Administración Pública Seccional, sujeta al Derecho Tributario en lo atinente a las tasas o “tarifas” como contraprestaciones pecuniarias exigibles por el mismo órgano en su faz de Administración Tributaria Seccional (Art. 65, CT);
- Luego, dicha relación jurídica proveniente de tributos, se encuentra regulada por el Código Tributario (Art. 1);
- Siendo aplicable dicho cuerpo de leyes, y teniendo en cuenta que la controversia se suscita entre un sujeto pasivo y una administración tributaria (la seccional), por las consecuencias que se derivan de una relación jurídico –tributaria, la jurisdicción aplicable es, sin duda, la *contencioso- tributaria* (Art. 217 CT);

En consecuencia, el Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 2 era absolutamente competente para conocer la demanda de excepciones planteada, que tiene su trámite específico en el Código Tributario (Art. 279 y siguientes del CT).