

**La seguridad jurídica frente al  
impuesto por utilidades**

**Legal certainty regarding the profit tax**

**Johanna Maribel Toapanta-Chicaiza<sup>1</sup>**  
Universidad Tecnológica Indoamérica - Ecuador  
maribeltoapanta123@gmail.com

**Erika Cristina García-Erazo<sup>2</sup>**  
Universidad Tecnológica Indoamérica - Ecuador  
egarcia17@indoamerica.edu.ec

**[doi.org/10.33386/593dp.2024.3.2373](https://doi.org/10.33386/593dp.2024.3.2373)**

V9-N3 (may-jun) 2024, pp 354-367 | Recibido: 20 de febrero del 2024 - Aceptado: 11 de marzo del 2024 (2 ronda rev.)

---

1 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8491-3637>

2 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8546-3594>

### Cómo citar este artículo en norma APA:

Toapanta-Chicaiza, J., García-Eraza, E., (2024). La seguridad jurídica frente al impuesto por utilidades. 593 Digital Publisher CEIT, 9(3), 354-367, <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.3.2373>

Descargar para Mendeley y Zotero

## RESUMEN

El impuesto por utilidades es un tributo aplicable a la transferencia de dominio de inmuebles ubicados en el sector urbano. En el Ecuador el cobro de este impuesto forma parte de los ingresos de los gobiernos municipales y metropolitanos a quienes el COOTAD ha provisto de la facultad de modificar su tarifa mediante ordenanza, lo cual ha generado un problema jurídico que vulnera directamente principios como la reserva de ley y la seguridad jurídica. Además, este impuesto que fue reformado en principio únicamente en su denominación con la expedición del COOTAD, ha afectado al objeto mismo del tributo, al abarcar todo tipo de transferencias de dominio, incluidas las de título gratuito como las herencias y donaciones, donde no se evidencia una utilidad real, es decir, el mismo hecho generador. Este trabajo busca analizar críticamente la importancia de la jerarquía normativa y la seguridad jurídica en materia tributaria, a través del reconocimiento del hecho generador para el pago de tributos. La metodología y enfoques aplicados para este estudio son cualitativos conforme a lo establecido por Sampieri. Los resultados demuestran que las normas deben ser claras y de conformidad con la Constitución y principios tributarios para así garantizar el derecho de los contribuyentes.

**Palabras claves:** donaciones, herencias, reserva de ley, seguridad jurídica, utilidad

## ABSTRACT

The Utility Tax applied to the transfer to real estate located ownership in the urban sector. In Ecuador, the collection of this tax is part of the revenues of the municipal and metropolitan governments, to which the COOTAD has granted the power to modify its rate by decree, which has generated a legal problem that directly violates principles such as the preservation of law and legal certainty. Moreover, this tax, which was reformed in principle only in its denomination with the enactment of the COOTAD, has affected the very object of the tax, since it covers all types of property transfers, including those of free title, such as inheritances and donations, where there is no evidence of a real benefit, i.e., the same generating fact. This paper seeks to critically analyze the importance of the normative hierarchy and legal certainty in tax matters by recognizing the generating fact for the payment of taxes. The methodology and approaches used for this study are qualitative, as defined by Sampieri. The results show that the rules must be clear and, under the Constitution and tax principles, guarantee the taxpayers' rights.

**Keywords:** donations, inheritance, legal reserve, legal certainty, utility

## Introducción

En el Ecuador los impuestos se derivan de una clasificación tripartida de los tributos. Estos son considerados como la principal fuente de ingreso tributario que coadyuva a financiar el gasto público del Estado. Según Hernández Becerril (2017) los impuestos son prestaciones económicas que los ciudadanos otorgan a la administración pública de manera obligatoria para que atienda las demandas sociales.

Los impuestos son de orden nacional y seccional, dependiendo de la administración tributaria que se encargue de su recaudación y gestión. En el caso ecuatoriano el Servicio de Rentas Internas y el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador son los órganos encargados de la recaudación de los impuestos nacionales, mientras que los gobiernos municipales y metropolitanos asumen el papel de entidades acreedoras y gestoras de los impuestos seccionales, de acuerdo con las disposiciones legales.

El impuesto por utilidades y plusvalía, inmerso en la categoría seccional, tiene sus raíces en el siglo XVII, cuando fue introducido en Francia y Alemania como parte de los impuestos objetivos. Este tributo se aplicaba a una amplia gama de objetos susceptibles de generar utilidades, abarcando terrenos, edificaciones, establecimientos agrarios e industriales, y en ocasiones, valores mobiliarios como capitales, títulos y acciones (Fernández et al., 2020).

Fue hasta 1945 cuando el impuesto por utilidades y plusvalía hizo su primera aparición en la legislación ecuatoriana, definiendo la compraventa de casas y terrenos como su hecho generador. Posteriormente, con la modificación de la Ley de Régimen Municipal en 1971, se ajustó el hecho generador, focalizándolo en la compraventa de predios urbanos. Finalmente, con la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en 2010, se estableció como hecho generador la transferencia de dominio de predios urbanos (García Erazo, 2018).

La normativa establece de manera taxativa que la tarifa para este impuesto es del 10%, con la facultad de ser modificada por los gobiernos municipales y metropolitanos mediante ordenanza, en el ejercicio de su autonomía. Asimismo, al designarse la transferencia de predios urbanos como hecho generador, se entiende que dicha imposición se aplica tanto en casos de transferencias onerosas como gratuitas.

En la práctica, la regulación de este impuesto recae en las ordenanzas emitidas por los 221 municipios del país. Esta descentralización normativa, aunque refleja la autonomía local, genera inseguridad jurídica para los contribuyentes, ya que la tarifa de este impuesto experimenta variaciones significativas de un municipio a otro. La falta de estandarización en la aplicación del impuesto, no solo dificulta la planificación fiscal para quienes mantienen el dominio de bienes inmuebles en varias circunscripciones territoriales, sino que genera inequidad en la imposición de una carga tributaria similar.

Además, al transformarse el hecho jurídico en transferencia de predios urbanos se ha tergiversado la naturaleza de este impuesto. Desde sus inicios con la Ley de Régimen Municipal, el impuesto por utilidades y plusvalía fue concebido para aplicarse específicamente en casos de compraventa. Sin embargo, al introducir este nuevo hecho generador, se ha ampliado la aplicación del impuesto a situaciones como donaciones, sucesiones por causa de muerte, permutas, usufructo y fideicomisos, a pesar de que en estos casos no necesariamente se configure una utilidad.

El perfil de análisis inicia con la conceptualización de la transferencia de dominio y su clasificación a título oneroso y a título gratuito. Luego se abordará la utilidad, estableciendo su definición, su origen y su cálculo. Posteriormente, se analizará el derecho a la seguridad jurídica, identificando los derechos fundamentales con los cuales se relaciona. Por último, se identificará el problema jurídico de la investigación. Este enfoque permitirá una comprensión más profunda de las implicaciones

legales y los desafíos asociados con la imposición fiscal en el contexto de la seguridad jurídica.

El presente artículo pretende analizar si existe o no un problema jurídico respecto al cobro del impuesto por utilidad y plusvalía. Además, permite reconocer la importancia de los principios de jerarquía normativa y supremacía constitucional. El trabajo se desarrollará en base a una indagación bibliográfica que abarque el tema puesto en consideración.

## Método

El presente estudio tiene un enfoque cualitativo a través de la técnica de revisión bibliográfica de doctrina y normativa vigente con respecto a las variables establecidas en el problema de investigación. Este enfoque permite captar la riqueza y diversidad de perspectivas presentes en el objeto de estudio, brindando una visión holística y contextualizada. Al adoptar una metodología cualitativa, se busca no solo responder a interrogantes específicos, sino también generar conocimientos profundos y significativos que puedan contribuir al entendimiento y transformación de la realidad estudiada además de realizar un análisis comparativo que evidencie el cumplimiento o no de la hipótesis propuesta específicamente con relación al impuesto a la utilidad en el Ecuador.

## Resultados

### Transferencia de dominio

La transferencia de dominio tiene sus raíces en el derecho romano clásico, mediante la perfección de la *traditio*. Esta práctica reconocía que el simple acuerdo de voluntades entre las partes no era suficiente para transferir la propiedad, sino que era necesario formalizar el acto a través de dos elementos: el título y el modo (Stagl, 2016). El título hace referencia al acto jurídico que establece obligaciones y faculta la transferencia de dominio, mientras que el modo es la manera de ejecutar el título y producir la adquisición de la propiedad.

Según Mogrovejo (2013), la transferencia de dominio es a título oneroso o

título gratuito. El título oneroso hace referencia a la contraprestación entre las partes. Es decir, el adquiriente entrega un valor al tradente a cambio del dominio de una cosa. Mientras que, en el título gratuito no se configura esta contraprestación, ya que el adquiriente no paga nada por recibir un bien.

El título gratuito se caracteriza por que solo una de las partes asume la obligación de dar o hacer. En contraste, el título oneroso se define por la situación en la que ambas partes contraen obligaciones, lo que implica la existencia de un contrato bilateral entre ellas (Álvarez-Salamanca, 2015). La diferenciación notable entre esta clase de títulos radica en la utilidad, cuando está alcanza a ambas partes se habla de onerosidad, pero si solo alcanza a una se habla de gratuidad.

La compraventa y la permuta son ejemplos característicos de títulos onerosos, ya que en ambas hay un intercambio de bienes o derechos con la contraprestación de recibir algo de valor a cambio. Por otro lado, la donación es un ejemplo representativo del título gratuito, donde una parte transfiere bienes o derechos a otra sin recibir una contraprestación económica o algo de valor a cambio.

La institución de la compraventa se remonta al derecho romano y se consolidó con la introducción de la moneda. Este cambio marcó una transición significativa, ya que la compraventa se centraba en el intercambio de bienes por dinero, en contraposición a la permuta, que se basaba en el intercambio directo de bienes por otros bienes (Jiménez, 2020). La introducción y adopción de la moneda facilitaron el comercio y el intercambio de bienes al permitir un medio más universal y conveniente de intercambio de valor.

La compraventa se define como un contrato jurídico en el que una de las partes contratantes se compromete a transferir la propiedad de un bien determinado, mientras que la otra se compromete a pagar un precio por ese bien (Aguilar Molina, 2009). Este acuerdo implica la obligación de entrega del bien por

parte del vendedor y el compromiso de pagar el precio acordado por parte del comprador, estableciendo así una relación legal que implica la transferencia de la propiedad a cambio de una contraprestación pecuniaria.

Para Salvador Morell & Elorriaga Basoa (2020), la transferencia de bienes inmuebles a través de una compraventa requiere la formalización de un contrato, título, y la posterior entrega del bien inmueble, modo (Bayona Triviño, 2019). Para los autores la compraventa se perfecciona y consuma mediante estas dos etapas. La primera se relaciona con la formalización del contrato entre el vendedor y el comprador. La etapa posterior, que ocurre después, implica la entrega física del bien inmueble y representa la culminación plena de la compraventa.

En la normativa ecuatoriana la transferencia de dominio también adquiere su perfección y consumación mediante la celebración del contrato y la entrega de la cosa. Culminadas las etapas de formalización, el comprador se reconoce como legítimo propietario, dotándolo de plenos derechos y facultades sobre el bien inmueble.

Este acto permite a ambas partes obtener una utilidad, aunque de naturalezas diferentes. El vendedor encuentra utilidad en la transacción al recibir un precio por el bien que vende, obteniendo un beneficio económico por la transferencia de la propiedad. Por otro lado, el comprador encuentra utilidad al adquirir el bien deseado a cambio del precio acordado, satisfaciendo así una necesidad o un deseo que tenía previamente. Ambas partes buscan obtener un beneficio en la transacción: el vendedor, a través del precio recibido, y el comprador, mediante la adquisición del bien que valora.

Por otro lado, uno de los acuerdos contractuales más ancestrales es la permuta o también conocido como trueque. Las civilizaciones antiguas empleaban ganado o metales valiosos como medios de intercambio para obtener cosas que necesitaban. No obstante, con la introducción de la moneda, este método

fue reemplazado por la compraventa, que no es más que una forma evolucionada de la permuta (Bayona Triviño, 2019).

La permuta se distingue por ser un acuerdo contractual oneroso y conmutativo. En este tipo de contrato, ambas partes se comprometen a intercambiar bienes de valor equivalente. En la legislación ecuatoriana, esta modalidad contractual es reconocida, definiendo la permuta como un acuerdo que establece obligaciones recíprocas y consensuadas entre los involucrados.

El Código Civil ecuatoriano indica que la permuta versa sobre bienes que son susceptibles de ser vendidos. Esta disposición incluye específicamente a los bienes inmuebles. Para formalizar el intercambio de bienes raíces, se requiere llevar a cabo el perfeccionamiento del contrato mediante la celebración de una escritura pública. Este documento notarial garantiza la validez y seguridad jurídica del contrato de permuta, asegurando así la protección de los derechos y obligaciones de ambas partes involucradas en la transacción.

En la permuta, ambas partes intercambian bienes de igual valor, lo que conduce a un beneficio o utilidad para cada una de ellas, ya sea en términos de obtener un bien que necesitan más o que tiene mayor valor para ellos en comparación con el bien que están intercambiando. La utilidad se deriva del intercambio de bienes que satisfacen las necesidades o preferencias individuales de cada parte contratante.

La donación se define como un contrato gratuito y unilateral, que al igual que la compraventa y la permuta es un título translaticio de dominio. En la donación, una de las partes (el donante) transfiere gratuitamente la propiedad de un bien o un derecho a otra parte (el donatario), sin recibir nada a cambio (Linares Vesga, 2008). Esta transferencia de propiedad se realiza de manera directa y efectiva, otorgando al donatario el dominio sobre el bien donado, lo que implica un cambio en la titularidad de la propiedad.

El donante asume la obligación de transferir gratuitamente un bien o derecho al donatario, lo que resulta en un aumento patrimonial para este último. Este acto beneficia únicamente al donatario al momento de adquirir un activo sin necesidad de desembolsar una cantidad de dinero o bienes a cambio. En la norma ecuatoriana la donación entre vivos es un acto irrevocable, es válido hasta el valor de ochocientos dólares de los estados unidos de américa, y es reconocido únicamente cuando genera para el donatario un beneficio sustancial en términos monetarios.

La donación que versa sobre bienes inmuebles exige formalidades legales. La donación vinculada a bienes inmuebles impone requisitos legales más rigurosos y específicos en comparación con otros tipos de donaciones. Estas formalidades incluyen la elaboración de un documento notarial o escritura pública y la inscripción ante el registro correspondiente. Estas medidas buscan asegurar la validez, autenticidad y claridad en la transferencia de la propiedad inmobiliaria.

La sucesión por causa de muerte permite la transferencia de la propiedad de manera gratuita. Según Santiago Ramírez & Uribe Suárez (2022) en un caso de sucesión, el testamento actúa como el título traslativo y en el caso que se trate de sucesión intestada, es decir, cuando no hay testamento, el título de transferencia será la ley.

La normativa ecuatoriana consagra a la sucesión por causa de muerte como un modo de adquirir el dominio, que bien puede ser a título universal o a título singular. Al suceder a título universal el asignatario adquiere bienes, derechos y obligaciones, mientras que al suceder a título singular heredara determinada cosa. Es así que la sucesión permite adquirir la propiedad de los bienes del causante, generando un incremento patrimonial para los herederos o legatarios.

Es viable cobrar el impuesto a la utilidad en la compraventa y permuta. En estas se establece un intercambio donde ambas partes contraen obligaciones, con la transferencia

de la propiedad de un bien a cambio de una contraprestación pecuniaria. Esta transacción se fundamenta en la obtención de una utilidad mutua: el vendedor obtiene el pago acordado y el comprador adquiere la propiedad del bien. Esta utilidad bilateral es el componente clave que justifica la aplicación del impuesto por utilidades, ya que ambas partes obtienen un beneficio económico tangible de la transacción.

Contrariamente, en los títulos gratuitos, no se produce una contraprestación económica para una de las partes involucradas. Aquí, la transferencia de bienes o derechos se realiza sin la obtención de una ganancia financiera directa para el donante, heredero o legatario, lo que marca una diferencia sustancial con los títulos onerosos.

### Utilidad

La palabra utilidad proviene del término latino *utilitas*, que se traduce como “servible” o “funcional”. Desde un análisis económico la utilidad es concebido como una ganancia o beneficio obtenido de un bien. Según Mejía Giraldo (2020), la utilidad tiene dos aproximaciones: valor de uso y valor de cambio. El autor describe que, al referirse al valor de cambio, se alude al placer experimentado por el aumento del capital invertido.

Según García Erazo (2018), la utilidad se conceptualiza como el beneficio, ganancia o rendimiento resultante de un negocio jurídico. Esta noción implica el resultado positivo o la ganancia obtenida de manera directa a través de la realización de actividades comerciales o contractuales.

Para Baquero (2022), la utilidad es la diferencia entre el valor de compra de un bien y su valor de venta, reducida por las deducciones aplicables. Esta definición implica la ganancia neta obtenida al vender un activo, considerando los costos de adquisición, las posibles mejoras realizadas y los gastos deducibles asociados, lo que determina el resultado económico positivo o negativo de la transacción.

En virtud de estas definiciones, se puede concluir que la utilidad abarca el valor o beneficio que resulta del uso, la posesión o el intercambio de bienes o servicios. Esta utilidad se manifiesta tanto en su capacidad para satisfacer necesidades o deseos específicos como en el rendimiento económico o la ganancia obtenida a través de actividades comerciales o transacciones. Este concepto comprende la satisfacción o funcionalidad que un bien otorga a quien lo utiliza, así como el aumento patrimonial o la diferencia positiva entre el valor de adquisición y el de venta de un activo, teniendo en cuenta los costos relacionados y las deducciones aplicables.

La utilidad como impuesto data de 1900 con el nacimiento de la Ley de Presupuesto de Raimundo Fernández Villaverde. Este impuesto conocido como contribución de utilidades de la riqueza mobiliaria fue creado con la finalidad de reducir la deuda pública adquirida tras la guerra entre Cuba y Filipinas. En sus inicios este impuesto gravaba a las ganancias provenientes de labores personales, los ingresos generados por la inversión de capital, así como sobre las utilidades provenientes del trabajo individual o industrial que no estuvieran sujetas a otras tasaciones.

El impuesto a la utilidad hizo su debut en Ecuador a través de la Ley de Régimen Municipal de 1945, concibiendo la venta de bienes raíces como su hecho generador inicial. Posteriormente, con la reforma de la Ley de Régimen Municipal en 1971, el hecho generador se centró específicamente en la venta de terrenos urbanos. Sin embargo, en 2010, se produce un cambio significativo con la expedición del COOTAD, ampliando su alcance al establecer la transferencia de dominio de terrenos urbanos como su nuevo hecho generador. Esta modificación indicó un cambio fundamental, ya que el impuesto que solo gravaba la compraventa paso a gravar cualquier tipo de transferencia, ya sea a título oneroso o gratuito (García Erazo, 2018, p.89).

La nueva norma fija la tarifa impositiva en un 10%, deduciendo los beneficios que el contribuyente puede obtener por concepto de

contribuciones especiales por mejoras. Sin embargo, esta cifra puede ser modificada mediante una ordenanza, dado el grado de autonomía que posee el órgano recaudador o sujeto activo, en este caso, los gobiernos autónomos municipales y metropolitanos.

La norma taxativamente indica que el sujeto pasivo, es decir, la persona obligada al pago de este impuesto, es aquella que realiza la venta del terreno, dado que obtiene una ganancia que está sujeta a tributación. Aunque, la sujeción pasiva también recae en el adquirente del bien inmueble urbano, quien adquiere un rol de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de este gravamen. Esta obligación también se extiende a las sucesiones por causa de muerte y a las donaciones, subrayando la amplitud de la norma al incluir todos los tipos de transferencia de dominio de bienes inmuebles, sea a título oneroso o a título gratuito.

El gravamen debe ser liquidado y pagado a la administración tributaria antes de que el notario proceda con la formalización de la transferencia de dominio del terreno urbano. Es imperativo presentar el recibo de pago de este impuesto al notario para que pueda autorizar la escritura de manera válida. Si el notario extiende la escritura sin verificar el pago, asume una responsabilidad solidaria y se expone a sanciones, incluyendo una multa equivalente al 100% del importe del impuesto (Montaña Galarza & Mogrovejo Jaramillo 2014).

### Reserva de ley

El principio de reserva de ley o también conocido como principio de legalidad tributaria exige que los tributos impuestos por el Estado se encuentren respaldados en la ley, garantizando la seguridad jurídica e impidiendo la discrecionalidad por parte de la administración pública.

Según Romero Flor (2013), cualquier obligación de pago que implique una afectación patrimonial debe estar previamente autorizada y regulada por normas jurídicas de mayor jerarquía emanadas de representantes políticos legítimos.

En otras palabras, antes de que los ciudadanos estén obligados a pagar impuestos u otras contribuciones, estas deben ser establecidas por leyes aprobadas por el órgano legislativo.

El principio de reserva de ley es un modo de ejercer la potestad tributaria. Los representantes del pueblo -Poder Legislativo- tienen la legitimidad para intervenir directamente mediante la promulgación de disposiciones de poder público destinadas a obtener recursos de los ciudadanos para satisfacer los fines del Estado. (Peña Toledo, 2009).

El artículo 301 de la Constitución del Ecuador indica que la creación, modificación, exoneración o extinción de impuestos es una facultad reservada a la iniciativa del Ejecutivo y su sanción por parte del Legislativo. En concordancia, el artículo 4 del Código Tributario señala que estas leyes deben incluir los elementos que constituyen el impuesto, como la tarifa, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, etc.

Es decir, el poder para instituir impuestos y sus elementos, recae en el legislativo y no puede ser delegado a otros órganos administrativos para su desarrollo. En contraste con las tasas y las contribuciones especiales que son instituidas y reguladas mediante actos normativos por parte de los gobiernos municipales y metropolitanos.

El mandato constitucional establece de manera clara que la creación, modificación, exoneración o extinción de impuestos debe llevarse a cabo a través de una ley. Esto incluye al impuesto por utilidades. Sin embargo, el COOTAD otorga a los gobiernos municipales y metropolitanos la facultad de modificar la tarifa de este impuesto mediante una ordenanza, constituyéndose una contradicción al principio.

Según Pérez Royo (1972) el principio de reserva de ley en materia tributaria garantiza que cualquier prestación impuesta se fundamente exclusivamente en disposiciones legales emanadas de la representación política del ciudadano contribuyente. Además, de mantener un equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo.

La aplicación del principio de reserva de ley en materia tributaria es esencial para asegurar la seguridad jurídica, salvaguardar los derechos de los contribuyentes y promover la participación democrática. En este contexto, la equidad y transparencia en el sistema tributario se refuerzan al establecer reglas fiscales nítidas y aplicables de manera uniforme para todos los contribuyentes.

### Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica se conceptualiza como un bien jurídico imprescindible para cubrir las demandas básicas del ser humano. Al ser consagrada en la normativa constitucional, esta seguridad se convierte en un derecho público encargado de proteger y garantizar los derechos fundamentales y las libertades individuales (Zavala Egas, 2011).

La seguridad jurídica se cimenta en dos pilares: la correcta formulación de las normativas conforme al marco legal establecido y el acatamiento del Derecho por parte de sus destinatarios, especialmente por los entes encargados de su aplicación. Además de esta perspectiva objetiva, la seguridad jurídica adquiere una dimensión subjetiva al brindar certeza en el ámbito legal (Pérez Luño, 2000).

Para Campos (2018), la seguridad jurídica es un principio del derecho que garantiza una certeza respecto al conjunto de normativas aplicables a una situación concreta. Mientras que, para (Cea Egaña, 2004), la seguridad jurídica es un derecho fundamental de los individuos que garantiza certeza del ordenamiento jurídico.

A partir de estas conceptualizaciones se puede mencionar que la seguridad jurídica es un derecho que asegura certidumbre y protección del marco legal, garantizando la aplicación adecuada y el respeto por las normativas que mantienen su vigencia. Se manifiesta en la correcta formulación de normativas conforme a la ley y en el cumplimiento de estas por parte de los actores involucrados en su aplicación, brindando así confianza y estabilidad en el ámbito



legal con el fin de garantizar el cumplimiento y entendimiento claro de las normas aplicables.

La Corte Constitucional en la sentencia N. 280-16-SEP-CC ha respaldado la naturaleza dual de la seguridad jurídica. Por un lado, este derecho busca garantizar los principios y reglas establecidos en la norma constitucional y la ley, subrayando la relevancia de la certeza en la normativa. Por otro lado, este derecho se garantiza cuando las autoridades públicas aplican normas previas, transparentes y de conocimiento público al momento de ejercer sus funciones.

La Constitución del Ecuador en su artículo 82 reconoce el derecho a la seguridad jurídica, mismo que encuentra su fundamento en el respeto al ordenamiento jurídico vigente, el cual debe ser claro, accesible para todos, previsible y aplicado por las autoridades correspondientes. En concordancia, el Código de la Función Judicial en el artículo 25 consagra a la seguridad jurídica como un principio que establece la responsabilidad de los operadores de justicia al momento de aplicar la normativa constitucional, los tratados internacionales sobre derechos humanos y las leyes en vigor.

El propósito fundamental de este principio es asegurar certeza, estabilidad y protección de los derechos tanto individuales como colectivos de los ciudadanos. Es esencial que las leyes sean accesibles y comprensibles, permitiendo prever las consecuencias de las acciones que se realicen. Asimismo, es imperativo que las decisiones de las autoridades se ajusten estrictamente a lo dispuesto por la ley, evitando cualquier tipo de arbitrariedad por parte de los servidores públicos.

El principio de universalidad, implícito en el artículo 11, numeral 6 de la normativa constitucional, señala que todos los derechos y principios son interdependientes, demostrando su estrecha conexión entre sí. La aplicación de uno afecta inevitablemente la garantía y ejercicio de los demás derechos. Con esta aseveración es posible mencionar que la transgresión al derecho a la seguridad jurídica repercute en la capacidad de ejercer otros derechos.

En materia tributaria la seguridad jurídica garantiza los derechos y la relación jurídica entre la Administración Tributaria y el contribuyente. Este derecho implica que las normativas fiscales sean claras y predecibles, proporcionando un marco estable en el cual los contribuyentes pueden planificar y cumplir con sus obligaciones tributarias. En este ámbito no solo protege los derechos de los contribuyentes, sino que también establece reglas claras para la actuación de la Administración Tributaria.

La seguridad jurídica se relaciona con el principio de legalidad (Villacrés & Pazmay, 2021). La legalidad señala que todas las acciones de las autoridades deben estar fundamentadas en la ley y que no existe acción estatal sin respaldo legal. Mientras tanto, la seguridad jurídica hace referencia a la certeza y estabilidad que proporciona el marco normativo a los ciudadanos y a las instituciones, garantizando que las normas sean claras, previsibles y aplicables de manera consistente.

La estabilidad en la interpretación y aplicación de las leyes fiscales es esencial para asegurar la confianza de los contribuyentes en el sistema tributario. Si las normas se interpretan de manera consistente y se aplican de forma predecible, se fomenta la confianza en la imparcialidad del sistema y se evitan situaciones de arbitrariedad que puedan generar incertidumbre y desconfianza en la Administración Tributaria.

### **Problema jurídico entre la seguridad jurídica y el impuesto por utilidades**

Según Montaña Galarza & Mogrovejo Jaramillo (2014): “El impuesto a las utilidades, grava la ganancia, rédito o utilidad que se produce con ocasión de la transferencia —a cualquier título— de un predio urbano, respecto al valor de su adquisición” (p. 133). Este impuesto se enfoca específicamente en las ganancias obtenidas como resultado de la transacción de bienes inmuebles urbanos, considerando la diferencia entre el valor de compra y el valor de transferencia en cualquier tipo de operación relacionada con estos bienes.

Con la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el año 2010 se cambia la naturaleza del impuesto por utilidades. Este cambio normativo conllevó a la modificación de su alcance impositivo, dejando atrás su condición como un gravamen aplicable exclusivamente a la compraventa de bienes inmuebles urbanos para establecerse como un tributo dirigido específicamente a la transferencia de dominio de dichos bienes.

Al designar la transferencia de propiedad de bienes inmuebles urbanos como el hecho generador de este impuesto, se amplía la oportunidad de que dicha transferencia se realice tanto a título oneroso como gratuito. Esto implica que la activación de este tributo se produce en situaciones tales como donaciones y sucesiones por causa de muerte, incluso cuando el sujeto pasivo no obtenga un beneficio económico o una utilidad de manera directa.

La ampliación del hecho generador, habilitando la recaudación de este tributo en donaciones, herencias y legados, conlleva a una situación de doble imposición por parte de la Administración Tributaria. Esto se debe a la existencia del impuesto a la renta proveniente de herencias, legados, donaciones u otros contratos que permiten la adquisición de bienes a título gratuito, siendo los sujetos pasivos quienes adquieren los bienes, al igual que en el caso del impuesto por utilidades.

La transformación del impuesto por utilidades genera inseguridad jurídica para los contribuyentes. Desde su incorporación en el sistema tributario ecuatoriano en 1945, este impuesto se centraba exclusivamente en la venta de bienes. En 1971, se limitó su ámbito al incluir solo la venta de bienes urbanos como hecho generador. Históricamente, este impuesto ha estado vinculado a las transacciones de venta, ya que implica un beneficio económico para el sujeto pasivo de la relación tributaria.

El artículo 558 del COOTAD establece taxativamente que el individuo responsable de la obligación tributaria es aquel que vende un

terreno urbano y obtiene una utilidad imponible por la transacción. De esto se desprende que este impuesto se activa específicamente cuando hay una ganancia o beneficio económico, lo que descarta la aplicabilidad de este tributo en casos de donaciones y sucesiones por causa de muerte, donde no hay una ganancia derivada.

La donación implica la transferencia de bienes de una persona a otra sin un pago de por medio, siendo un acto sin compensación económica. Por su naturaleza gratuita, no genera una ganancia para el donante. La sucesión por causa de muerte ocurre cuando un individuo fallece y sus herederos o legatarios asumen la posesión de sus bienes, lo que representa un aumento en su patrimonio, pero no una ganancia económica. Al no generarse una utilidad en estos casos, por ser una transferencia a título gratuito resulta improcedente el cobro del impuesto.

La Procuraduría General del Estado ha señalado que la transferencia de bienes provenientes de herencias, legados y donaciones sin contraprestación económica no resulta en una ganancia para el fallecido o donante original, sino que representa un incremento en el patrimonio de aquellos individuos que reciben dichos bienes en calidad de herederos, legatarios o donatarios, por lo que no es posible el cobro por parte de los gobiernos municipales y metropolitanos.

La inseguridad jurídica respecto a este impuesto se manifiesta también cuando se establece en la normativa un porcentaje o tarifa de cobro del 10%, y se concede a los municipios y al distrito metropolitano la capacidad de modificarlo mediante ordenanza. El artículo 264 de la norma constitucional detalla las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, y en su numeral 5 únicamente menciona la facultad para crear, modificar o eliminar tasas y contribuciones especiales por mejoras. Al otorgar esta facultad en una norma infra constitucional incluso se está transgrediendo la supremacía constitucional.

La facultad otorgada a estos sujetos activos en razón a su autonomía derivada de la descentralización, ha permitido que en los 221 municipios del Ecuador se promulguen diversas

ordenanzas relacionadas con la recaudación del impuesto por utilidades, casa una con tarifas impositivas distintas. Esta diversidad de enfoques normativos crea inseguridad jurídica y dificulta la coherencia y uniformidad en la aplicación de este tributo a nivel nacional.

El COOTAD trata este impuesto desde una perspectiva que gira en torno a la compraventa. Esto se debe a que es una recopilación de varias normas, entre ellas la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Régimen Provincial y la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales. Esta concentración normativa ha generado una redacción cuestionable, especialmente respecto al 558 de la norma ibidem. Este artículo hace alusión a conceptos inherentes a la compraventa, lo cual genera confusión entre los contribuyentes, al establecer una asociación directa del impuesto por utilidades con este tipo de transacciones, limitando así su comprensión y aplicabilidad en otros contextos de transferencia de bienes inmuebles urbanos.

## Conclusiones

La amplitud del hecho generador del impuesto por utilidades, abarcando transferencias a título gratuito como donaciones y sucesiones por causa de muerte, plantea desafíos significativos en términos de seguridad jurídica. Esta extensión del impuesto hacia situaciones sin generación de utilidades o ganancias crea inseguridad y conflicto jurídico. Dicha ambigüedad desafía la lógica tributaria al imponer gravámenes en transacciones no vinculadas directamente a la obtención de ingresos, lo que puede socavar la certeza legal de los contribuyentes.

El hecho generador en cada tributo debe ser claro y preciso para que su determinación no genere vulneración de derechos o a su vez un perjuicio a la misma Administración Tributaria, por lo que se requieren normas coherentes con los conceptos tanto jurídicos como económicos que los sustentan, como el caso de la utilidad.

La diversidad de tarifas impositivas aplicadas por los municipios en relación con

el impuesto por utilidades crea un panorama normativo complejo y desigual. Esta disparidad genera confusión y falta de uniformidad en la tributación. Esta falta de estandarización desorienta a los contribuyentes, compromete la equidad en el sistema tributario y puede incentivar la evasión fiscal al permitir diferencias marcadas entre jurisdicciones.

La autonomía otorgada a los municipios para modificar las tasas impositivas excede sus competencias y provoca incertidumbre en la aplicación del impuesto por utilidades. Esta situación crea un entorno confuso y desigual en la tributación, especialmente para contribuyentes que operan en múltiples jurisdicciones municipales. La falta de uniformidad en la imposición tributaria entre municipios genera dificultades en la planificación fiscal y puede impulsar prácticas de elusión fiscal.

La complejidad y ambigüedad en la redacción del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) demanda reformas integrales. Estas reformas deben clarificar el hecho generador del impuesto por utilidades, establecer parámetros uniformes para su aplicación a nivel nacional y restringir las facultades excesivas otorgadas a los municipios en materia impositiva. Abordar estas deficiencias normativas es fundamental para garantizar un marco tributario coherente y claro que fomente la seguridad jurídica.

El principio de reserva de ley conocido en esta rama del Derecho como legalidad tributaria mantiene un equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo, dejando al margen todo tipo de abuso por parte de administraciones tributarias que deberán regirse únicamente a lo que la ley les señala en la configuración del impuesto a la utilidad y plusvalía.

El COOTAD debe ser revisado y reformado de acuerdo con las nuevas tendencias del Derecho Tributario en pro de los principios y garantías que ahora son parte de esta rama, que pese a tener un carácter unilateral, no puede apartarse de lo que la Constitución señala.

## Discusión

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define que el impuesto por utilidades se activa con la transferencia de propiedad de bienes inmuebles urbanos, ya sea a título oneroso o gratuito. Esta disposición ha sembrado inseguridad jurídica entre los obligados tributarios, pues la transferencia sin contraprestación económica no conlleva una ganancia o beneficio financiero.

La falta de seguridad jurídica se manifiesta al conceder a los gobiernos municipales la facultad de ajustar la tasa impositiva de este gravamen, una atribución que excede sus competencias. Con la existencia de 221 municipios, cada uno establece su propia tarifa, lo que potencialmente confunde a los contribuyentes que llevan a cabo transacciones en múltiples cantones.

La diversidad de tasas impositivas generada por la autonomía municipal dificulta la claridad y uniformidad en la aplicación del impuesto por utilidades a nivel nacional. Los contribuyentes que realizan operaciones en diferentes jurisdicciones municipales se ven enfrentados a la complejidad de cumplir con regulaciones fiscales divergentes, lo cual crea incertidumbre y obstáculos en su cumplimiento tributario.

Esta disparidad normativa puede generar situaciones de inequidad y falta de igualdad en la tributación, ya que un mismo tipo de transacción podría estar sujeto a diferentes tasas impositivas según el municipio donde se realice, socavando así los principios de justicia y equidad en el sistema fiscal.

Los contribuyentes se encuentran en desventaja al enfrentarse a condiciones impositivas distintas, afectando su capacidad para planificar sus actividades comerciales y financieras de manera coherente y predecible. Esta falta de uniformidad no solo crea complejidad para los contribuyentes, sino que también genera un entorno propicio para la elusión fiscal, ya que los sujetos pasivos podrían

buscar ubicaciones con tasas impositivas más favorables para realizar sus operaciones.

La ausencia de una normativa nacional unificada sobre el impuesto por utilidades en bienes inmuebles urbanos conlleva a discrepancias y confusiones adicionales en el ámbito tributario. Además, la falta de lineamientos claros sobre cómo determinar y aplicar esta tasa impositiva deja espacio para interpretaciones dispares por parte de las autoridades locales, lo que añade una capa adicional de complejidad para los contribuyentes. Esta situación fragmentada desencadena una falta de coherencia en la recaudación de impuestos a nivel nacional, dando lugar a potenciales vacíos legales y ambigüedades que pueden ser aprovechados o malinterpretados, generando disputas y recursos legales que podrían evitarse con una normativa más uniforme y definida a nivel nacional.

El desafío de armonizar las disposiciones fiscales municipales para el impuesto por utilidades se intensifica con la diversidad de realidades económicas y sociales de cada región. La disparidad en las tasas impositivas no solo complica el proceso de cumplimiento tributario para empresas y particulares, sino que también podría resultar en una carga financiera desigual para distintos sectores y áreas geográficas del país. Esta falta de homogeneidad fiscal no solo podría obstaculizar el desarrollo económico equitativo a nivel local, sino que también podría minar la confianza en el sistema tributario, lo que finalmente podría tener repercusiones negativas en la recaudación y en la percepción general de justicia fiscal por parte de la población.

La reforma del COOTAD se presenta como una medida imperativa para abordar y solventar esta problemática tributaria. Este cuerpo normativo, concebido como una compilación de diversas regulaciones, ha sido el epicentro de la normativa que ha generado la incertidumbre en torno al impuesto por utilidades. Una reforma integral del COOTAD permitiría revisar y modificar los artículos relacionados con este impuesto, redefiniendo claramente el hecho generador del tributo y estableciendo parámetros

uniformes y coherentes para su aplicación en todo el territorio nacional.

La revisión del COOTAD debería enfocarse en clarificar los alcances del impuesto por utilidades, considerando cuidadosamente la inclusión de disposiciones que garanticen la estabilidad jurídica y eviten la discrepancia entre los municipios en cuanto a las tasas impositivas. Esta reforma requeriría una cuidadosa deliberación entre las distintas instancias gubernamentales, especialistas en derecho tributario y representantes de los municipios para alcanzar consensos que aseguren una normativa clara, justa y equitativa.

Es fundamental que esta reforma no solo enmiende la redacción confusa y las facultades otorgadas en exceso a los gobiernos municipales, sino que también asegure la armonización y coherencia del sistema tributario a nivel nacional. Asimismo, la actualización del COOTAD debería tener en cuenta los principios de equidad, eficiencia y simplicidad tributaria para garantizar un marco legal que promueva la certeza jurídica, estimule la inversión y contribuya al desarrollo económico sostenible del país.

Finalmente es necesario sostener que al igual que en materia penal, un tributo debe contener todos los elementos bajo la regulación de una misma norma, no se pueden transferir competencias a gobiernos seccionales que no tienen la facultad de crear leyes, el modo en el que se aplicará la tarifa de un impuesto. El poder de imperio recoge la capacidad de recaudar, determinar, sancionar y redistribuir impuestos municipales como el de utilidad, pero no pueden crear, modificar o derogar aspectos referentes a su configuración.

## Referencias bibliográficas

Aguilar Molina, V. R. (2009). *Venta judicial*. Librería Porrúa : Colegio de Notarios del Distrito Federal.

Álvarez-Salamanca, F. (2015). Los conceptos de onerosidad y gratuidad en el Código Civil chileno. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 45, 85-98.

<https://doi.org/10.4067/S0718-68512015000200003>

- Baquero, M. S. C. (2022). El efecto de la sucesión en el impuesto a la utilidad en la transferencia de predios urbanos. *USFQ Law Review*, 9(1), Article 1. <https://doi.org/10.18272/ulr.v9i1.2568>
- Bayona Triviño, M. A. (2019). *Los contratos de permuta, promesa de venta y compraventa, sus pactos accesorios, la lesión enorme y la jurisprudencia*. Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://elibro.net/es/ereader/utiec/171997>
- Campos, M. (2018). Más Normas, Menos Seguridad: El Problema de la Seguridad Jurídica en Todo Proceso de Reforma. *Vox Juris*, 35(1), Article 1. <https://www.aulavirtualusmp.pe/ojs/index.php/VJ/article/view/1282>
- Cea Egaña, J. L. (2004). La seguridad jurídica como derecho fundamental. *Revista de derecho (Coquimbo. En línea)*, 11(1), Article 1. <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/2147>
- Fernández, G. M. Q., Cepeda, O. E. A., Costales, O. P. N., Rodríguez, E. A., & Hidalgo, K. G. V. (2020). EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NORMATIVA TRIBUTARIA EN EL ECUADOR. ANÁLISIS DEL PERÍODO 1530 A 2015. En *Editorial Universidad Nacional de Chimborazo*. Editorial Universidad Nacional de Chimborazo. <https://editorial.unach.edu.ec/index.php/Editorial/catalog/book/60>
- García Erazo, E. (2018). *Problemas jurídicos del objeto imponible del impuesto a la utilidad y a la plusvalía*. Quito. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Área de Derecho.
- Hernández Becerril, B. H. (2017). Los impuestos: Algunas generalidades y su importancia social. *Encrucijada revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*,

- 26, Article 26. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2017.26.59968>
- Jiménez, S. C. (2020). La doble regulación de la compraventa en el derecho privado ecuatoriano: Una dualidad innecesaria. *USFQ Law Review*, 7(1), Article 1. <https://doi.org/10.18272/ulr.v7i1.1741>
- Linares Vesga, J. Á. (2008). Aspectos relevantes del contrato de donación entre vivos. *VIA IURIS*.
- Mejía-Giraldo, J. (2020). *Revisión teórica del concepto económico de la utilidad y sus implicaciones para el marketing y la publicidad*. <https://doi.org/10.18566/978-958-764-803-4>
- Mogrovejo Jaramillo, J. C. (2013). Impuestos locales a las transferencias de dominio de bienes inmuebles. *Foro: Revista de Derecho*, 20, Article 20. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/425>
- Montaño Galarza, C., & Mogrovejo Jaramillo, J. C. (2014). *Derecho tributario municipal ecuatoriano: fundamentos y práctica*. Quito: Corporación Editora Nacional, CEN; Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Serie Estudios Jurídicos, No. 36.
- Peña Toledo, T. G. (2009). *Evolución de los principios de legalidad y reserva de ley tributarios en el constitucionalismo ecuatoriano* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/690>
- Pérez Luño, A.-E. P. (2000). *La Seguridad Jurídica. Una Garantía del Derecho y la Justicia*.
- Pérez Royo, F. (1972). *Fundamento y ámbito de la reserva de la ley en materia tributaria*. <https://idus.us.es/handle/11441/57207>
- Romero Flor, L. M. (2013). La reserva de ley como principio fundamental del derecho tributario. *DIXI*, 15(18), Article 18. <https://doi.org/10.16925/di.v15i18.646>
- Santiago Ramírez, N., & Uribe Suárez, M. (2022). *TÍTULO Y EL MODO: DEFINICIÓN, EVOLUCIÓN Y SU RELACIÓN CON LAS FUENTES DE LAS OBLIGACIONES*. Revista Estudiantil de Derecho Privado. <https://red.uexternado.edu.co/titulo-y-el-modo-definicion-evolucion-y-su-relacion-con-las-fuentes-de-las-obligaciones>
- Stagl, J. F. (2016). La Transferencia De La Propiedad En La Compraventa De Bienes Muebles En El Derecho Privado Europeo. *Revista Chilena de Derecho Privado*, 26, 231-268. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=370846775006>
- Villacrés-López, J. M., & Pazmay-Pazmay, S. F. (2021). Derecho constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 6(5), Article 5. <https://doi.org/10.23857/pc.v6i5.2751>
- Zavala Egas, J. (2011). Teoría de la seguridad jurídica. *Iuris Dictio*, 12(14), Article 14. <https://doi.org/10.18272/iu.v12i14.709>