

Memorando Nro. AN-CRET-2025-0275-M

Quito, D.M., 01 de octubre de 2025

PARA: Sr. Mtr. Niels Anthonez Olsen Peet
Presidente de la Asamblea Nacional

ASUNTO: Remisión de informe para primer debate del Proyecto de Ley Reformatoria al Código Tributario

De mi consideración:

Por disposición de la Asambleísta Nathaly Estefanía Farinango Delgado, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 58 y 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para los fines legales pertinentes, pongo en su conocimiento el "Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Reformatoria al Código Tributario, que fue aprobado con 6 votos a favor, en la sesión Ordinaria No. 042-CRETRC-2025, de 01 de octubre de 2025 de esta comisión.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

MSc. Diana Carolina Arboleda Monge
SECRETARIO RELATOR

Anexos:
- 008_informe_primer_debate_firmado_01-10-2025.pdf

Copia:
Srta. Abg. Nathaly Estefanía Farinango Delgado
Presidenta de la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control

Sra. Abg. Maria Soledad Isch Cordovez
Prosecretario Relator

mi



ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

COMISIÓN DE RÉGIMEN
ECONÓMICO Y TRIBUTARIO
Y SU REGULACIÓN Y CONTROL

No. 3

**INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL
“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL
CÓDIGO TRIBUTARIO”**

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

Nathaly Estefanía Farinango Delgado

Presidente

Adrián Ernesto Castro Piedra

Vicepresidente

María Cristina Acuña Vaca

María del Cisne Molina Coro

Hernán Patricio Zapata Rojas

Carlos Steve Villacrés Salazar

José Luis Vallejo Ayala

Mónica Rocío Alemán Mármol

Juan Kleiner Guzmán Cruz

Liliana Elizabeth Durán Aguilar

Quito, D.M., 01 de octubre de 2025

1. OBJETO

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento y para el debate del Pleno de la Asamblea Nacional el **Informe para Primer Debate del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”**, elaborado por la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control.

2. ANTECEDENTES

- a. Mediante Oficio No. 029-AN-DFRL-2019 y Trámite No. 367400 de 11 de junio de 2019, el Asambleísta Franco Romero Loaiza presentó al presidente de la Asamblea Nacional, el *“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”*.
- b. Mediante Resolución CAL-2019-2021-066 de 17 de junio de 2019, se calificó el *“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”*, presentado por el entonces Asambleísta Franco Romero Loaiza.
- c. En Sesión Ordinaria Nro. 010 de 11 de julio de 2025, la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, avocó conocimiento del *“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”*, presentado por el entonces Asambleísta Franco Romero Loaiza.
- d. En Sesión Ordinaria Nro. 042, de 01 de octubre de 2025, la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, aprobó el Informe para Primer Debate del *“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”*.

3. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL INFORME

Para la construcción del Informe para Primer Debate del *“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”*, la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, de conformidad con lo disponen los artículos 57 y 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, inició el tratamiento y la fase de socialización del proyecto de ley, para lo cual se llevaron a

cabo varias sesiones ordinarias en las que se recibieron las siguientes comisiones generales:

Tabla 1 Comisiones Generales

Nro.	Participantes	Institución / Organización	Sesión	Fecha
1	Ing. Carlos Jaramillo Totoy Director Nacional de Control Tributario Abg. Anabel Medina Jefe Jurídico Nacional	Servicio de Rentas Internas	011	16 de julio de 2025
2	Dra. Diana Guerrero - Experta en Derecho Tributario Dr. Rodrigo Garcés Belalcázar - Experto en Derecho Tributario		014	30 de julio de 2025
3	Dra. María Denisse Izquierdo Castro - Presidenta Dra. Diana Carolina Pantoja - Subprocuradora	Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	016	06 de agosto de 2025
4	Juan Carlos Peñafiel Revelo María Denisse Izquierdo Castro Jorge David Álvarez Ramírez - Jefe del Departamento de Normativa y Consultas Liceth Verónica Moreano Galiano- Especialista del Departamento de Normativa y Consultas	Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario Servicio de Rentas Internas	020	21 de agosto de 2025

Con el fin de analizar a detalle las reformas planteadas a la ley, se organizaron y llevaron a cabo varias mesas técnicas de trabajo con los delegados permanentes de varias instituciones legislativas:

Tabla 2 Mesas Técnicas

Nro.	Institución / Organización	Mesa Técnica	Fecha
1	Servicio de Rentas Internas / Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario	001	29 de agosto de 2025
2	Servicio de Rentas Internas / Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario / ECIJA GPA	002	05 de septiembre de 2025

Se han presentado observaciones y aportes por escrito hasta la aprobación del presente Informe para Primer Debate, de parte de asambleístas, ciudadanos, gremios, organizaciones y actores públicos o privados, conforme se detalla a continuación:

Tabla 3 Observaciones Sociedad Civil

Nro.	Documento	Fecha	Nombre	Organización
1	Oficio No. PRE-25-0022 / Trámite 472338	23 de septiembre de 2025	Mgs. Denisse Izquierdo Castro	INSTITUTO ECUATORIANO DE DERECHO TRIBUTARIO
2	Memorando Nro. AN-PR-CGPC-2025-0778-M / F02v01-PRO-GPA-VPC-023	30 de septiembre de 2025	Selene Proaño Gestora Casa Legislativa de Cotopaxi	JUNTA DE AGUA DE LA PARROQUIA SAN JUAN

Nro.	Documento	Fecha	Nombre	Organización
3	Memorando Nro. AN-PR- CGPC-2025- 0778-M / F02v01-PRO- GPA-VPC-023	30 de septiembre de 2025	María Esperanza de la Cruz Borbor Gestora Casa Legislativa Santa Elena	ASOCIACIONES TEXTIL Y ARTESANAL

En el marco del debate del “*PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO*”, la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control llevó a cabo las siguientes sesiones ordinarias:

Tabla 4 Sesiones de Comisión

Nro.	Sesión	Fecha	Orden del día
1	010	11 de julio de 2025	<p>PRIMERO.- Avocar conocimiento de la siguiente Resolución del Consejo de Administración Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> CAL-2019-2021-066 del 8 de julio de 2019 que califica el “<i>PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO</i>”, presentado por el asambleísta Franco Romero Loayza.
2	011	16 de julio de 2025	<p>PRIMERO.- En el marco del debate del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO, previo a la aprobación del informe para primer debate, de conformidad a lo que dispone el artículo 150 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el artículo 20 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional, recibir en comisión general a:</p> <ol style="list-style-type: none"> Servicio de Rentas Internas.

Nro.	Sesión	Fecha	Orden del día
3	014	30 de julio de 2025	<p>PRIMERO.- En el marco del debate del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO, previo a la aprobación del informe para primer debate, de conformidad a lo que dispone el artículo 150 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el artículo 20 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional, recibir en comisión general a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dra. Diana Guerrero- Experta en Derecho Tributario 2. Dr. Rodrigo Garcés Belalcázar- Experto en Derecho Tributario
4	016	06 de agosto de 2025	<p>ÚNICO.- En el marco del debate del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO, previo a la aprobación del informe para primer debate, de conformidad a lo que dispone el artículo 150 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el artículo 20 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional, recibir en comisión general a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dra. María Denisse Izquierdo Castro- Presidenta del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario. 2. Dra. Diana Carolina Pantoja- Subprocuradora del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
5	020	21 de agosto de 2025	<p>PUNTO ÚNICO.- En el marco del debate del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO, previo a la aprobación del informe para primer debate, de conformidad a lo que dispone el artículo 150 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el artículo 20 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional, recibir en comisión general a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Juan Carlos Peñafiel Revelo-Representante del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario

Nro.	Sesión	Fecha	Orden del día
			2. María Denisse Izquierdo Castro- Representante del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario 3. Jorge David Álvarez Ramírez - Jefe del Departamento de Normativa y Consultas del Servicio de Rentas Internas 4. Liceth Verónica Moreano Galiano- Especialista del Departamento de Normativa y Consultas del Servicio de Rentas Internas.

Adicionalmente, el proyecto de ley ha sido socializado y puesto en consideración de los señores Asambleístas y de la ciudadanía en general mediante la página web de la Asamblea Nacional y en las cuentas de las redes sociales de la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, lo que puede verificarse en los siguientes enlaces:

Tabla 5 Enlaces Comisión

Página	Enlace
Cuenta Facebook Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control	https://www.facebook.com/RegimenEconomAN
Cuenta X Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control	https://twitter.com/RegimenEconomAN

4. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

Para el tratamiento del **“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATIVA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”**, se han considerado los siguientes aspectos de carácter constitucional, legal y reglamentario:

4.1. Constitución de la República

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

(...)

23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.”

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

l) 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 considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. (...)”

“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

“Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.”

“Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

(...)

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.”

“**Art. 134.-** La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: (...)

1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.”

“**Art. 136.-** Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.”

Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.

4.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa

“**Art. 9.- Funciones y Atribuciones.-** La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes: (...)

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;

7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados; (...)"

“Art. 21.- Comisiones especializadas permanentes y sus temáticas.- Son comisiones especializadas permanentes las siguientes: (...)

3. De Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control.- Encargada de los asuntos e iniciativas legislativas de la política macroeconómica en sus aspectos fiscales, presupuestarios, tributarios, aduaneros, monetarios, financieros, de seguridad y bursátiles; (...)"

“Art. 26.- Funciones de las comisiones especializadas permanentes.- Son funciones de las comisiones especializadas permanentes, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, las siguientes: (...)

2. Discutir, elaborar y aprobar con el voto favorable de la mayoría absoluta, los informes de los proyectos de ley, previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional; podrán, además, reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de las leyes, conforme el análisis realizado; (...)"

“Art. 53.- Clases de leyes.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas:

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución de la República;
2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales;
3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y,
4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. Las leyes ordinarias se aprobarán con el voto favorable de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional.”

“Art. 54.- De la iniciativa.- *La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:*

1. *A las y los asambleístas que integran la Asamblea Nacional, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de sus miembros; (...).”*

“Art. 55.- Presentación del proyecto.- *Los proyectos de ley serán presentados a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, quien ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional: distribuya el proyecto a todas y todos los y las asambleístas; difunda públicamente su contenido en el portal web oficial de la Asamblea Nacional; envíe a la Unidad de Técnica Legislativa para la elaboración del informe no vinculante; y, remita dicho informe al Consejo de Administración Legislativa.*

Toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que la o el proponente justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

La Unidad de Técnica Legislativa, después de haber recibido la comunicación de Secretaría General, elaborará el informe técnico-jurídico no vinculante por proyecto de ley, en el término máximo de cinco días.”

“Art. 56.- Calificación de los proyectos de ley.- *El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos:*

1. *Que todas las disposiciones del proyecto se refieran a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte;*

2. Que contenga suficiente exposición de motivos, considerandos y articulado;
3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían; y,
4. Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa.

La exposición de motivos explicitará la necesidad y pertinencia de la Ley evidenciando su constitucionalidad y la no afectación a los derechos y garantías constitucionales, en particular, de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

La exposición de motivos tendrá enfoque de género cuando corresponda; especificará los mecanismos para la obtención de los recursos económicos en el caso de que la iniciativa legislativa requiera; y, enunciará los principales indicadores, medios de verificación y responsables del cumplimiento de la ley.

El Consejo de Administración Legislativa constatará que el lenguaje utilizado en el Proyecto no sea discriminatorio en ningún sentido y que cuente con la ficha de alineación al Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los proyectos de ley calificados por la Presidenta o el Presidente de la República como urgentes en materia económica se referirán a aspectos sustantivos de la política económica, cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o para enfrentar una situación económica adversa. El Consejo de Administración Legislativa no calificará proyectos de ley que reformen diversas leyes que no se refieran a una sola materia.

Si el proyecto de ley no cumple con los requisitos, contiene vicios de inconstitucionalidad e inobserva los criterios antes detallados no será calificado y será devuelto, sin perjuicio de que pueda ser presentado nuevamente, subsanadas las razones que motivaron su no calificación. La resolución de no calificación incluirá la debida motivación, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamenta y será notificada a la o el proponente o proponentes en el plazo máximo de cinco días.

Si el proyecto de ley es calificado, el Consejo de Administración Legislativa establecerá la prioridad para el tratamiento de este y la comisión especializada que lo tramitará. El Secretario General del Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de tres días, remitirá al proponente o proponentes y a la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada, el proyecto de ley, el informe técnico-jurídico no vinculante con sus anexos elaborado por la Unidad de Técnica Legislativa y la resolución en la que conste la fecha de inicio de tratamiento del mismo.

La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional ordenará que, en el mismo plazo establecido en el párrafo anterior, la Secretaría General de la Asamblea Nacional, distribuya a todas las y los asambleístas el contenido de la resolución que califica o no el proyecto de ley, junto con el informe técnico-jurídico no vinculante elaborado por la Unidad de Técnica Legislativa y que difunda su contenido en el portal web oficial de la Asamblea Nacional.”

“Art. 57.- Tratamiento del proyecto de ley.- *Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaría o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento.*

Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá se informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión.”

“Art. 58.- Informes para primer debate.- *Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan*

ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días.

La comisión especializada atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley podrá solicitar justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de entre veinte y máximo noventa días para presentar el informe detallado en este artículo.

Si el proyecto de ley requiere una consulta prelegislativa, el trámite no se sujetará a los plazos previstos en el presente artículo.

En todos los casos, una, uno o varios asambleístas podrán presentar informes de minoría, los mismos que serán remitidos por la Presidenta o el Presidente de la comisión a la o el Presidente de la Asamblea Nacional conjuntamente y de manera obligatoria con el informe aprobado por la comisión. Los informes aprobados y los informes de minoría serán distribuidos a las y los asambleístas por la Secretaría General.”

“Art. 60.- *Inclusión del informe para primer debate en el orden del día.- El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o de la Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión en un plazo máximo de sesenta días de remitido el informe por la comisión. Las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta treinta días después de concluida la sesión. El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley.”*

4.3. Reglamento de la Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales

Artículo 32.- Envío a la Presidencia de la Asamblea Nacional.

Los informes de los proyectos de ley, acuerdos, resoluciones y demás actos legislativos deberán ser remitidos a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional en el formato de memorando que contendrá como mínimo lo siguiente:

- 1. Numeración del documento;*
- 2. Fecha del documento;*

3. *Nombre de la presidenta o presidente de la comisión especializada*
Nombre de la presidenta o presidente de la comisión especializada correspondiente;
4. *Nombre del proyecto de ley, acuerdo, resolución o demás actos*
Nombre del proyecto de ley, acuerdo, resolución o demás actos legislativos;
5. *Nombre de la/ o el asambleísta proponente; y,*
6. *Detalle de la votación realizada en la comisión.*

Los formatos de actas, informes y memorando detallado en este Artículo, estarán disponibles de forma digital en la intranet institucional.

4.4. Código Tributario

“Art. 30.1.- *Derechos de los sujetos pasivos.- Constituyen derechos de los sujetos pasivos, a más de los establecidos en otros cuerpos normativos, los siguientes:*

1. *A ser tratado con imparcialidad, respeto, sin discriminación, con cortesía, consideración y ética por el personal de la administración tributaria;*
2. *A ser informado y asistido de manera correcta y veraz por la administración tributaria en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias;*
3. *A formular consultas y a obtener respuesta oportuna, de acuerdo con los plazos legales establecidos;*
4. *A presentar solicitudes, peticiones y reclamos de conformidad con la ley y a recibir respuesta oportuna;*
5. *A acceder a la información que repose en la administración tributaria, relativa a sí mismo, o sus bienes;*
6. *A acceder a las actuaciones administrativas y conocer el estado de tramitación de los procedimientos, así como solicitar copias de los expedientes administrativos en que sea parte, a su costa;*
7. *A ser informado al inicio de las actuaciones de control o*

fiscalización relativas a sí mismo o a sus bienes, sobre la naturaleza y alcance de estas, así como de sus derechos y deberes en el curso de tales actuaciones y a que estas se desarrollen en los plazos de Ley;

8. A conocer la identidad del servidor de la administración tributaria, bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos en que sea parte;

9. A no proporcionar los documentos ya presentados, y que se encuentren en poder de la administración tributaria;

10. A la corrección de declaraciones, en la forma y con los límites previstos en este código y la ley;

11. A impugnar los actos de la administración tributaria en los que se considere afectado, de acuerdo con lo establecido en el presente código, y a obtener un pronunciamiento expreso y motivado por parte de la administración tributaria;

12. A presentar denuncias tributarias, administrativas, quejas y sugerencias ante la administración tributaria;

13. A obtener las devoluciones de impuestos pagados indebidamente o en exceso que procedan conforme a la ley con los intereses de mora previsto en este código sin necesidad de que este último sea solicitado expresamente;

14. Al reconocimiento de los beneficios o regímenes fiscales que le sean aplicables, de conformidad con la ley; y,

15. A solicitar que se deje constancia en actas de la documentación exhibida o entregada al servidor, y de todas las manifestaciones verbales que se realicen, por parte de los servidores y de los contribuyentes, dentro de los procesos administrativos.

Los funcionarios, servidores o empleados públicos que impidan el efectivo goce de los derechos previstos en este artículo, serán sancionados conforme al régimen disciplinario previsto en la Ley Orgánica de Servicio Público.”

“Art. 55.- Plazo de prescripción de la acción de cobro.- La obligación y la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses, así como de multas por incumplimiento de los deberes formales, prescribirá en el plazo de cinco años, contados desde la fecha en que fueron exigibles; o, desde aquella en que debió presentarse la correspondiente declaración, si ésta resultare incompleta o si no se la hubiere presentado.

Cuando se conceda facilidades para el pago, la prescripción operará respecto de cada cuota o dividendo, desde su respectivo vencimiento.

En el caso de que la administración tributaria haya procedido a determinar la obligación que deba ser satisfecha, prescribirá la acción de cobro de la misma, en los plazos previstos en el inciso primero de este artículo, contados a partir de la fecha en que el acto de determinación se convierta en firme, o desde la fecha en que cause ejecutoria la resolución administrativa o la sentencia judicial que ponga fin a cualquier reclamo o impugnación planteada en contra del acto determinativo antes mencionado.

La prescripción debe ser alegada expresamente por quien pretende beneficiarse de ella, el juez o autoridad administrativa no podrá declararla de oficio.”

“Art. 56.2.- Qué puede ser materia del acuerdo transaccional.- La transacción podrá versar sobre la determinación y recaudación de la obligación tributaria, sus intereses, recargos y multas, así como sobre los plazos y facilidades de pago de la obligación. La transacción podrá involucrar el levantamiento de todas o parte de las medidas cautelares dictadas en contra del sujeto pasivo. La transacción podrá implicar que la administración tributaria o el sujeto pasivo realicen concesiones sobre aspectos fácticos de valoración incierta controvertidos durante la fase de determinación de la base imponible o dentro de procesos contenciosos.

No se podrá transigir sobre el entendimiento o alcance general de conceptos jurídicos indeterminados en disputa, más sí respecto a su aplicación al caso concreto en el que tal concepto debe ser aplicado.

No serán objeto de transacción las pretensiones que persigan la anulación total o parcial de reglamentos, ordenanzas, resoluciones y

circulares de carácter general emitidas por la Administración Tributaria.”

“Art. 84.- *Actos ejecutoriados.- Se considerarán ejecutoriados aquellos actos que consistan en resoluciones de la administración, dictados en reclamos tributarios, respecto de los cuales no se hubiere interpuesto o no se hubiere previsto recurso ulterior, en la misma vía administrativa.”*

“Art. 105.- *Concepto.- Notificación es el acto por el cual se hace saber a una persona natural o jurídica el contenido de un acto o resolución administrativa, o el requerimiento de un funcionario competente de la administración en orden al cumplimiento de deberes formales.”*

“Art. 107.- *Formas de notificación.- Las notificaciones se practicarán:*

- 1. En persona;*
- 2. Por boleta;*
- 3. Por correo certificado o por servicios de mensajería;*
- 4. Por la prensa o gaceta tributaria digital;*
- 5. Por oficio, en los casos permitidos por este Código;*
- 6. A través de la casilla judicial que se señale;*
- 7. Por correspondencia postal, efectuada mediante correo público o privado, o por sistemas de comunicación, facsimilares, electrónicos y similares, siempre que éstos permitan confirmar inequívocamente la recepción;*
- 8. Por constancia administrativa escrita de la notificación, cuando por cualquier circunstancia el deudor tributario se acercare a las oficinas de la administración tributaria;*
- 9. En el caso de personas jurídicas o sociedades o empresas sin personería jurídica, la notificación podrá ser efectuada en el establecimiento donde se ubique el deudor tributario y será realizada a éste, a su representante legal, a cualquier persona expresamente autorizada por el deudor, al encargado de dicho establecimiento o a cualquier dependiente del deudor tributario.*

Existe notificación tácita cuando no habiéndose verificado notificación alguna, la persona a quien ha debido notificarse una actuación efectúe cualquier acto o gestión por escrito que demuestre inequívocamente su conocimiento. Se considerará como fecha de la notificación aquella en que se practique el respectivo acto o gestión, por parte de la persona que debía ser notificada; y,

10. Por el medio electrónico previsto en el artículo 56 de la Ley de Comercio Electrónico.”

“Art. 111.- Notificación por la prensa.- Cuando las notificaciones deban hacerse a una determinada generalidad de contribuyentes, o de una localidad o zona; o, cuando se trate de herederos o de personas cuya individualidad o residencia sea imposible de determinar, o el caso fuere el previsto en el artículo 60 de este Código, la notificación de los actos administrativos iniciales se hará por la prensa, por tres veces en días distintos, en uno de los periódicos de mayor circulación del lugar, si lo hubiere, o en el del cantón o provincia más cercanos.

Estas notificaciones contendrán únicamente la designación de la generalidad de los contribuyentes a quienes se dirija; y, cuando se trate de personas individuales o colectivas, los nombres y apellidos, o razón social de los notificados, o el nombre del causante, si se notifica a herederos, el acto de que se trate y el valor de la obligación tributaria reclamada.

Las notificaciones por la prensa surtirán efecto desde el día hábil siguiente al de la última publicación.”

“Art. 114.1.- Notificación electrónica.- La Administración Tributaria podrá realizar la notificación electrónica a través del buzón electrónico del contribuyente y los correos electrónicos expresamente señalados por los sujetos pasivos para notificaciones electrónicas, y dicha notificación surtirá los mismos efectos que cualquiera de las otras notificaciones establecidas en este Código.

La Administración Tributaria establecerá los mecanismos adecuados para la implementación de buzones electrónicos en sus sistemas informáticos.”

“Art. 115.- Reclamantes.- Los contribuyentes, responsables, o terceros que se creyeren afectados, en todo o en parte, por un acto determinativo de obligación tributaria, por verificación de una declaración, estimación de oficio o liquidación, podrán presentar su reclamo ante la autoridad de la que emane el acto, dentro del plazo de veinte días, contados desde el día hábil siguiente al de la notificación respectiva.

Los reclamos por tributos que correspondan al Estado según el artículo 64 de este Código, siempre que los reclamantes, tuvieren su domicilio en la provincia de Pichincha, se presentarán en el Servicio de Rentas Internas. En los demás casos podrán presentarse ante la respectiva dirección regional o provincial. El empleado receptor pondrá la fe de presentación en el escrito de reclamo y en cuarenta y ocho horas lo remitirá al Servicio de Rentas Internas.

Las reclamaciones aduaneras por aplicación errónea del arancel o de las leyes o reglamentos aduaneros, o de los convenios internacionales, se presentarán ante el Gerente Distrital de la Aduana de la localidad respectiva.

Las peticiones por avalúos de la propiedad inmueble rústica, se presentarán y tramitarán ante la respectiva municipalidad, la que los resolverá en la fase administrativa, sin perjuicio de la acción contenciosa a que hubiere lugar.”

“Art. 120.- *Complementación del reclamo.- Salvo lo que se dispone en los artículos 78 y 79 de este Código, si la reclamación fuere obscura o no reúne los requisitos establecidos en el artículo anterior, la autoridad administrativa receptora dispondrá que se la aclare o complete en el plazo de diez días; y, de no hacerlo se tendrá por no presentado el reclamo.*

“Art. 123.- *Pago en exceso.- Se considerará pago en exceso aquel que resulte en demasía en relación con el valor que debió pagarse al aplicar la tarifa prevista en la ley sobre la respectiva base imponible. La administración tributaria, previa solicitud del contribuyente, procederá a la devolución de los saldos en favor de éste, que aparezcan como tales en sus registros, en los plazos y en las condiciones que la ley y el reglamento determinen, siempre y cuando el beneficiario de la devolución no haya manifestado su voluntad de compensar dichos saldos con similares obligaciones tributarias pendientes o futuras a su cargo.*

Si el contribuyente no recibe la devolución dentro del plazo máximo de seis meses de presentada la solicitud o si considera que lo recibido no es la cantidad correcta, tendrá derecho a presentar en cualquier

momento un reclamo formal para la devolución, en los mismos términos previstos en este Código para el caso de pago indebido.”

“Art. 126.- *Petición de informes.- Cuando se requieran datos o informes de otras instituciones del sector público, las comunicaciones se cursarán directamente a quienes deban proporcionarlos.*

En el régimen aduanero, siempre que para dictar resolución fuere necesario un informe pericial o técnico, se lo solicitará a la Corporación Aduanera Ecuatoriana.

Los datos e informes serán enviados en el plazo de cinco días, salvo que se solicite por el informante un término mayor por razones fundadas.”

“Art. 127.- *Falta de informes.- La falta de los datos o informes requeridos, no interrumpirá el plazo que la autoridad administrativa tiene para resolver el reclamo, a menos que aquellos hubieren sido solicitados por el reclamante, o se trate del caso previsto en el inciso segundo del artículo anterior.*

Lo estatuido en este artículo, no excluye la responsabilidad en que incurra el funcionario culpable por falta de información o de datos, o por su demora en conferirlos.”

“Art. 129.- *Plazo de prueba.- Se concederá plazo probatorio cuando lo solicite el reclamante o interesado o sea necesario para el esclarecimiento de los hechos materia del reclamo. Será fijado de acuerdo a la importancia o complejidad de esos hechos, pero en ningún caso excederá de treinta días.”*

“Art. 131.- *Determinación complementaria. - Cuando de la tramitación de la petición o reclamo se advierta la existencia de hechos no considerados en la determinación del tributo que lo motiva, o cuando los hechos considerados fueren incompletos o inexactos, la autoridad administrativa dispondrá la suspensión del trámite y la práctica de un proceso de verificación o determinación complementario, disponiendo se emita la correspondiente Orden de Determinación.*

La suspensión del trámite de la petición o reclamo suspende, consecuentemente, el plazo para emitir la resolución correspondiente.

Realizada la determinación complementaria, que se registrará por el mismo procedimiento establecido para el ejercicio de la facultad determinadora de la administración tributaria, continuará decurriendo el plazo que se le concede a la administración para dictar resolución, la que se referirá al reclamo o petición inicial y contendrá el acto de determinación complementaria definitivo. El acto de determinación complementaria sólo podrá ser objeto de impugnación judicial con la resolución de la petición o reclamo inicial”.

“Art. 132.- Plazo para resolver.- *Las resoluciones se expedirán en el plazo de 120 días hábiles, contados desde el día hábil siguiente al de la presentación del reclamo, o al de la aclaración o ampliación que disponga la autoridad administrativa. Se exceptúan de esta norma los siguientes casos:*

- 1. Los previstos en el artículo 127, en los que el plazo correrá desde el día hábil siguiente al de la recepción de los datos o informes solicitados por el reclamante, o del que se decida prescindir de ellos;*
- 2. Los que se mencionan en los artículos 129 y 131 en que se contará desde el día hábil siguiente al vencimiento de los plazos allí determinados; y,*
- 3. Las reclamaciones aduaneras, en las que la resolución se expedirá en 30 días hábiles por el Gerente Distrital de Aduana respectivo.”*

“Art. 143.- Causas para la revisión.- *El Director General del Servicio de Rentas Internas, en la administración tributaria central y los prefectos provinciales y alcaldes, en su caso, en la administración tributaria seccional y las máximas autoridades de la administración tributaria de excepción, tienen la potestad facultativa extraordinaria de iniciar, de oficio o por insinuación debidamente fundamentada de una persona natural o jurídica, que sea legítima interesada o afectada por los efectos jurídicos de un acto administrativo firme o resolución ejecutoriada de naturaleza tributaria, un proceso de revisión de tales actos o resoluciones que adolezcan de errores de hecho o de derecho, en los siguientes casos:*

1. Cuando hubieren sido expedidos o dictados con evidente error de hecho o de derecho, verificados y justificados según informe jurídico previo. En caso de improcedencia del mismo, la autoridad competente ordenará el archivo del trámite;
2. Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución de que se trate;
3. Cuando los documentos que sirvieron de base fundamental para dictar tales actos o resoluciones fueren manifiestamente nulos, en los términos de los artículos 47 y 48 de la Ley Notarial, o hubieren sido declarados nulos por sentencia judicial ejecutoriada;
4. Cuando en igual caso, los documentos, sean públicos o privados, por contener error evidente, o por cualquiera de los defectos señalados en el Código Orgánico General de Procesos, o por pruebas posteriores, permitan presumir, grave y concordantemente, su falsedad;
5. Cuando habiéndose expedido el acto o resolución, en virtud de prueba testimonial, los testigos hubieren sido condenados en sentencia judicial ejecutoriada, por falso testimonio, precisamente por las declaraciones que sirvieron de fundamento a dicho acto o resolución; y,
6. Cuando por sentencia judicial ejecutoriada se estableciere que, para dictar el acto o resolución materia de la revisión, ha mediado delito cometido por funcionarios o empleados públicos que intervinieron en tal acto o resolución.”

“Art. 145.- Improcedencia del recurso.- No procede el recurso de revisión en los siguientes casos:

1. Cuando el asunto hubiere sido resuelto por el Tribunal Distrital de lo Fiscal, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los funcionarios y empleados de la administración;
2. Cuando desde la fecha en que se dictó el acto o resolución hubieren transcurrido tres años, en los casos de los numerales 1, 2, 3 y 4, del artículo 143;

3. Cuando en los casos de los numerales 5 y 6 del mismo artículo, hubieren transcurrido treinta días, desde que se ejecutorió la respectiva sentencia y siempre que hasta entonces no hubieren transcurrido cinco años desde la notificación de la resolución o del acto de que se trate;

4. Cuando, habiendo sido insinuado por el afectado directo no fundamentare debidamente la existencia de cualquiera de las causales del artículo 143 en la que estos habrían incurrido; y,

5.- Cuando el asunto controvertido haya sido resuelto mediante resolución expedida por la máxima autoridad de la administración tributaria respectiva.”

“Art. 146.- Rectificación de errores de cálculo.- La administración podrá rectificar en cualquier tiempo, dentro de los plazos de prescripción, los errores aritméticos o de cálculo en que hubiere incurrido en actos de determinación o en sus resoluciones.”

“Art. 147.- Plazo y contenido de la resolución.- Concluido el sumario la autoridad administrativa correspondiente dictará resolución motivada en la que confirmará, invalidará, modificará o sustituirá el acto revisado. En este último caso, la Administración Tributaria podrá cambiar la forma de determinación, de directa a presuntiva; en el plazo de un año desde que avocó conocimiento.”

“Art. 157.- Acción coactiva.- Para el cobro de créditos tributarios, comprendiéndose en ellos los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución, las administraciones tributarias central y seccional, según los artículos 64 y 65. y, cuando la ley lo establezca expresamente, la administración tributaria de excepción, según el artículo 66, gozarán de la acción coactiva, que se fundamentará sea con base de actos o resoluciones administrativas firmes o ejecutoriadas, en título de crédito emitido legalmente conforme a los artículos 149, 150 y 160.

Para la ejecución coactiva son hábiles todos los días, excepto los feriados señalados en la ley.

Todos los requerimientos de información, certificaciones e

inscripciones referentes a medidas cautelares o necesarios para el efecto, emitidos por el ejecutor de la Administración Tributaria estarán exentos de toda clase, de impuestos, tasas, aranceles y precios, y deberán ser atendidos dentro del término de diez (10) días.

“Art. 161.- *Auto de pago.- Vencido el plazo para el pago, sin que el deudor hubiere satisfecho la obligación requerida o solicitado facilidades para el pago, el ejecutor dictará auto de pago ordenando que el deudor, o su responsable o ambos, paguen la deuda o dimitan bienes dentro de veinte días contados desde el siguiente al de la citación de esta providencia, apercibiéndoles que, de no hacerlo, se embargarán bienes equivalentes al total de la deuda por el capital, intereses, multas, recargos y costas. También podrá emitirse auto de pago para el cobro coactivo de las acreencias derivadas de los procedimientos de remates, subasta, entre otros de similar naturaleza, en caso de incumplimiento de los respectivos adjudicatarios.*

Actuará como Secretario en el procedimiento de ejecución el titular de la oficina recaudadora correspondiente; y, por excusa o falta de éste, uno ad-hoc que designará el ejecutor.

Si el ejecutor o Secretario no fueren abogados, deberá designarse uno que dirija la ejecución, quien percibirá los honorarios que la ley determine.”

“Art. 163.- *Citación y notificación.- La citación del auto de pago se efectuará al coactivado o su representante, conforme las formas de notificación contenidas en el artículo 107.*

La citación por la prensa procederá, cuando se trate de herederos o de personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar, en la forma establecida en el artículo 111.

Las providencias y actuaciones posteriores se notificarán al coactivado o su representante, siempre que hubiere señalado domicilio especial para el objeto.”

“Art. 214.- *Oportunidad.- Las excepciones se presentarán ante el ejecutor, dentro de veinte días, contados desde el día hábil siguiente al de la notificación del auto de pago.*

El trámite se sujetará a lo que se dispone en los artículos 279 y siguientes de este Código.”

“Art. 223.- Ámbito de aplicación.- Las disposiciones de este título son aplicables, en lo que corresponda, a todos los trámites de acciones, excepciones y recursos que son de competencia del Tribunal Distrital de lo Fiscal. Las normas de otras leyes tributarias o las de los Códigos de Procedimiento Civil y Penal y en general del derecho común, tendrán aplicación supletoria y sólo a falta de disposición expresa o aplicable en este Código.”

“Art. 279.- Remisión al tribunal.- Presentadas las excepciones en el plazo señalado en el artículo 214 o notificada su recepción en los casos previstos en el artículo 215, el funcionario ejecutor remitirá al Tribunal Distrital de lo Fiscal, dentro del plazo de cinco días, copia del proceso coactivo, de los documentos anexos y de las excepciones con sus observaciones.

En la misma providencia que ordene la remisión al Tribunal Distrital de lo Fiscal, o por oficio, el funcionario ejecutor señalará domicilio para sus notificaciones.”

“Art. 280.- Rechazo de las excepciones.- Al escrito de excepciones son aplicables, en lo que fueren pertinentes, las disposiciones de los artículos 230, 231 y 232 de este Código.

Si ninguna de las excepciones propuestas corresponde a las señaladas en el artículo 212, o si el excepcionante no las aclarare o completare en el plazo que se le hubiere concedido para el efecto, la respectiva sala del tribunal las rechazará de plano, sin más sustanciación.”

“Art. 281.- Notificaciones y término probatorio.- Recibidas las copias y más documentos de que se habla en el artículo anterior, el Ministro de Sustanciación mandará notificar al excepcionante y al ejecutor el particular. Asimismo, mandará notificar las excepciones a la autoridad administrativa de la que proviene la orden de emisión del título de crédito, con quien deba contarse en la causa y en el domicilio que señale, concediéndole el plazo de cinco días, para que, de estimarlo necesario, las conteste.

Vencido el plazo indicado, con la contestación o sin ella, se concederá a las partes el plazo de cinco días para la presentación de pruebas.”

“Art. 282.- Sentencia.- *Vencido el término probatorio y actuadas las diligencias pedidas por las partes o las que el tribunal hubiere dispuesto, conforme al artículo 262, se pronunciará sentencia, de acuerdo a la Sección Séptima del capítulo anterior.”*

“Art. 283.- Vicios subsanables.- *Si los vicios referentes al título de crédito o al procedimiento de ejecución fueren subsanables, como los que signifiquen errores de hecho que no conlleven la nulidad, según el artículo 150, se ordenará en la sentencia que la autoridad correspondiente verifique la enmienda y que, efectuada, se continúe la ejecución.”*

“Art. 284.- Condena en costas.- *Cuando, de la proposición de las excepciones o de la tramitación de éstas, apareciere manifiesta la intención de sólo provocar un incidente que retrase la ejecución, en la sentencia que las deseche, se condenará en costas al excepcionante y podrá imponérsele, además, una multa de veinte dólares a ochocientos dólares de los Estados Unidos de América.”*

“Art. 285.- Afianzamiento de la obligación.- *De haber motivo suficiente y por el mérito y fundamentación de las excepciones, la sala podrá ordenar, en cualquier estado del juicio, hasta antes de dictar sentencia, la continuación del procedimiento de ejecución o el afianzamiento de la obligación exigida, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 248 y siguientes de este Código, a menos que se hubiere propuesto y se encontrare en trámite demanda de impugnación.”*

“Art. 305.- Procedencia y prescripción.- *Tendrá derecho a formular el reclamo o la acción de pago indebido o del pago en exceso la persona natural o jurídica que efectuó el pago o la persona a nombre de quien se lo hizo. Si el pago se refiere a deuda ajena, sin que haya obligación de hacerlo en virtud de ordenamiento legal, sólo podrá exigirse la devolución a la administración tributaria que recibió el pago, cuando se demuestre que se lo hizo por error.*

La acción de pago indebido o del pago en exceso prescribirá en el plazo de tres años, contados desde la fecha del pago. La prescripción

se interrumpirá con la presentación del reclamo o de la demanda, en su caso.

En todo caso, quien efectuó el pago de deuda ajena, no perderá su derecho a demandar su devolución al sujeto legalmente obligado, ante la justicia ordinaria, conforme a lo previsto en el artículo 26.”

“Art. 306.- Reclamo administrativo.- *El reclamo administrativo de pago indebido y la solicitud de pago en exceso se presentarán ante la autoridad tributaria que tenga competencia para conocer en única o última instancia los reclamos tributarios, conforme a los artículos 64, 65 y 66 de este Código, en los siguientes casos:*

1.- Cuando se ha realizado el pago conforme a un erróneo acto de determinación o de acuerdo a una acta de fiscalización u otro acto, del que no se hubiere presentado reclamo alguno; y,

2.- Cuando se ha pagado una obligación tributaria inexistente, en todo o en parte, por cuenta propia o ajena.

La autoridad administrativa tramitará y resolverá el reclamo con sujeción a lo previsto en el Capítulo Segundo, Título Segundo del Libro Segundo de este Código.

La resolución que se dicte será impugnable ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal, con arreglo al artículo 229.”

4.5. Código Orgánico General de Procesos

“Art. 305.- Comparecencia a través de patrocinador. *La autoridad competente de la institución de la administración pública que interviene como parte o el funcionario a quien se delegue por acto administrativo, podrán designar, mediante oficio, al defensor que intervenga como patrocinador de la defensa de los intereses de la autoridad demandada. Tal designación surtirá efecto hasta la terminación de la causa, a no ser que se lo sustituya.*

No obstante, en aquellas acciones o procedimientos en los que deba intervenir directamente la o el Procurador General del Estado se procederá conforme con la ley.”

“Art. 306.- Oportunidad para presentar la demanda. Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente:

1. En los casos en que se interponga una acción subjetiva o de plena jurisdicción, el término para proponer la demanda será de noventa días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado.
2. En los casos de acción objetiva o de anulación por exceso de poder, el plazo para proponer la demanda será de tres años, a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado.
3. En casos que sean de materia contractual y otras de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, se podrá proponer la demanda dentro del plazo de cinco años.
4. La acción de lesividad podrá interponerse en el término de noventa días a partir del día siguiente a la fecha de la declaratoria de lesividad.
5. En las acciones contencioso tributarias de impugnación o directas, el término para demandar será de sesenta días a partir del día siguiente al que se notificó con el acto administrativo tributario o se produjo el hecho o acto en que se funde la acción.
6. Las acciones de pago indebido, pago en exceso o devoluciones de lo debidamente pagado se propondrán en el plazo de tres años desde que se produjo el pago o desde la determinación, según el caso.
7. Las demás acciones que sean de competencia de las o los juzgadores, el término o plazo será el determinado en la ley de acuerdo con la naturaleza de la pretensión.”

“Art. 307.- Prescripción. En el caso de las demandas presentadas ante las o los juzgadores de lo contencioso tributario y de lo contencioso administrativo o en aquellas materias especiales que según su legislación contemplen la prescripción del derecho de ejercer la acción, la o el juzgador deberá verificar que la demanda haya sido presentada dentro del término que la ley prevé de manera especial. En caso de que no sea presentada dentro de término, inadmitirá la demanda.”

“Art. 315.- Procedimiento de excepciones a la coactiva. El procedimiento ordinario será aplicable a todos los procesos de conocimiento en los que se propongan excepciones a la coactiva.

Para el caso de excepciones a la coactiva, la o el juzgador calificará la demanda en el término previsto para el procedimiento ordinario, citará al funcionario ejecutor a fin de que suspenda el procedimiento de ejecución y convocará en dicha calificación a audiencia conforme con las reglas generales de este Código.”

“Art. 316.- *Excepciones a la coactiva. Al procedimiento coactivo solo se podrán oponer las siguientes excepciones:*

- 1. Inexistencia de la obligación, falta de ley que establezca el tributo o exención legal.*
- 2. Extinción total o parcial de la obligación sea por solución o pago, compensación, confusión, remisión o prescripción de la acción de cobro.*
- 3. Incompetencia del funcionario ejecutor.*
- 4. Ilegitimidad de personería de la o del coactivado o de quien haya sido citado como su representante.*
- 5. El hecho de no ser deudor directo ni responsable de la obligación exigida.*
- 6. Encontrarse pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión.*
- 7. Hallarse en trámite la petición de facilidades para el pago o no estar vencido ninguno de los plazos concedidos, ni en mora de alguno de los dividendos correspondientes.*
- 8. Haberse presentado demanda contencioso tributaria por impugnación de resolución administrativa, antecedente del título o títulos que se ejecutan.*
- 9. Duplicación de títulos con respecto a una misma obligación y de una misma persona.*
- 10. Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito, por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento.*

No podrán oponerse las excepciones primera, segunda, cuarta, quinta y novena, cuando los hechos que las fundamenten hayan sido discutidos y resueltos ante la jurisdicción contenciosa.

De las resoluciones sobre las excepciones señaladas en este artículo se podrá interponer recurso de casación conforme con las normas de este Código.”

“Art. 317.- *Suspensión de la ejecución coactiva. Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, será necesaria la consignación del diez por ciento de la cantidad a la que asciende la deuda, sus intereses y costas, aun en el caso de que dichas excepciones propuestas versaren sobre falsificación de documentos o sobre prescripción de la acción.*

Si el deudor no acompaña a su escrito de excepciones la prueba de consignación, no se suspenderá el procedimiento coactivo y el procedimiento de excepciones seguirá de esa forma.

La consignación no significa pago.

Si el procedimiento que se discuten las excepciones, se suspendiere por treinta días o el actor no presenta ningún escrito o petición durante ese término, antes de la sentencia, de primera o segunda instancia, de los tribunales contencioso administrativo o de casación, el procedimiento terminará a favor de la institución acreedora.

Podrá suspenderse la sustanciación de los procesos de competencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso con la presentación de la solicitud de mediación de la parte actora conforme a las reglas contenidas en la Sección 6ª del Código Tributario.

La sustanciación del proceso se retomará una vez que el Tribunal haya sido notificado con el acuerdo transaccional parcial o con la razón de que no existieron posturas conciliadas durante el proceso de mediación.

En el caso de que el Tribunal sea notificado con un acuerdo transaccional total entre las partes procesales, se archivará inmediatamente la causa sin condena en costas.”

“Art. 319.- *Acciones en procedimiento contencioso tributario. Se tramitarán en el procedimiento contencioso tributario las acciones de impugnación, acciones directas y acciones especiales.”*

“Art. 320.- Impugnación. Las o los contribuyentes o interesados directos pueden impugnar:

1. *Contra reglamentos, ordenanzas, resoluciones o circulares de carácter general, dictadas en materia tributaria, cuando se alegue que tales disposiciones han lesionado derechos subjetivos de los reclamantes.*

2. *Contra reglamentos, ordenanzas, resoluciones o circulares de carácter general, dictadas en materia tributaria, cuando se persiga la anulación total o parcial de dichos actos.*

3. *Contra actos administrativos de determinación tributaria provenientes de la administración tributaria nacional, de gobiernos autónomos descentralizados o de excepción.*

4. *Contra actos administrativos por silencio administrativo con respecto a reclamos o peticiones planteados, en los casos previstos en la ley.*

5. *Contra decisiones administrativas dictadas en recurso de revisión.*

6. *Contra resoluciones administrativas que impongan sanciones por incumplimiento de deberes formales.*

7. *Contra resoluciones definitivas de la administración tributaria que nieguen en todo o en parte reclamos de pago indebido, pago en exceso o de lo debidamente pagado.*

8. *De las excepciones a la coactiva que se propongan justificadas en el número 10 del artículo 316.*

9. *Las que se propongan contra las resoluciones de las administraciones tributarias que nieguen en todo o en parte reclamaciones de contribuyentes, responsables o terceros o las peticiones de compensación o de facilidades de pago.*

Estas acciones se ejercerán en procedimiento ordinario.”

“Art. 321.- Acciones directas. Se pueden presentar acciones directas por pago indebido, pago en exceso o de lo debidamente pagado

cuando se ha realizado después de ejecutoriada una resolución administrativa que niegue el reclamo de un acto de liquidación o determinación de obligación tributaria.

La acción de impugnación de resolución administrativa, se convertirá en la de pago indebido cuando, estando en trámite aquella, se pague la obligación.

Estas acciones se tramitarán en procedimiento ordinario.”

“Art. 322.- *Acciones especiales. Se pueden proponer como acciones especiales:*

- 1. Las excepciones a la coactiva, con excepción de la prevista en el número 10 del Artículo 316.*
- 2. Para obtener la declaración de prescripción de los créditos tributarios, sus intereses y multas.*
- 3. Las tercerías excluyentes de dominio que se deduzcan en coactivas por créditos tributarios.*
- 4. La impugnación a las providencias dictadas en el procedimiento de ejecución, en los casos de decisiones de preferencia, posturas y de la entrega material de los bienes embargados o subastados previstos en la Ley de la materia.*
- 5. La nulidad en los casos de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 207 del Código Orgánico Tributario que solo podrá reclamarse junto con el recurso de apelación del auto de calificación definitivo, conforme con el artículo 191 del mismo Código.*
- 6. Los conflictos de competencia suscitados entre autoridades de distintas administraciones tributarias, conforme con la ley.*
- 7. El recurso de queja.*
- 8. Las de pago por consignación de créditos tributarios, en los casos previstos en la ley.*
- 9. Las de nulidad del procedimiento coactivo por créditos tributarios*

que se funden en la omisión de solemnidades sustanciales u otros motivos que produzcan nulidad, según la ley cuya violación se denuncie. No habrá lugar a esta acción, después de pagado el tributo exigido o de efectuada la consignación total por el postor declarado preferente en el remate o subasta, o de satisfecho el precio en el caso de venta directa, dejando a salvo las acciones civiles que correspondan al tercero perjudicado ante la justicia ordinaria.

10. La nulidad del remate o subasta cuando el rematista es una de las personas prohibidas de intervenir en el remate, conforme con la ley de la materia.

11. Las acciones que se propongan contra las registradoras y los registradores de la propiedad y mercantiles de su jurisdicción, por haberse negado, por razones tributarias, a inscribir cualquier acto o contrato, y las acciones subsiguientes contra tales funcionarias y funcionarios para liquidar daños y perjuicios causados por la ilegal negativa.

12. Las previstas en las leyes correspondientes.

Estas acciones se tramitarán en procedimiento sumario.”

“Art. 323.- *Pluralidad de pretensiones. Podrá impugnarse en una sola demanda dos o más resoluciones administrativas, siempre que guarden relación entre sí, se refieran al mismo sujeto pasivo y a una misma administración tributaria, aunque correspondan a ejercicios distintos.*

En una misma demanda se podrá solicitar la prescripción de varias obligaciones tributarias de un sujeto pasivo, aun de distinto origen, siempre que correspondan a la misma administración tributaria.”

“Art. 324.- *Suspensión del acto impugnado.- Cuando el acto administrativo en materia tributaria impugnado imponga al administrado una obligación de dar, este puede solicitar en su demanda la suspensión de los efectos de dicho acto. Para que se haga efectiva la suspensión, el tribunal ordenará al actor rendir caución del 10% de la obligación; en caso de no hacerlo, se continuará con la ejecución del acto impugnado.*

La caución a que se refiere el inciso anterior podrá consistir en consignación del valor en la cuenta de la institución pública demandada o en una hipoteca, prenda o fianza bancaria, o cualquier otra forma de aval permitida por la ley. El acto constitutivo de hipoteca, prenda o fianza, así como su cancelación, solo causarán los derechos o impuestos fijados para los actos de cuantía indeterminada.

Los actos de constitución de la hipoteca o prenda o de la fianza personal serán admitidos por la o el juzgador.

La caución se cancelará si la demanda o pretensión es aceptada totalmente, en caso de ser en dinero generará intereses a favor de la o del actor. En caso de aceptación parcial, el fallo determinará el monto de la caución que corresponda ser devuelto a la o al demandante y la cantidad que servirá como abono a la obligación. Si la demanda o la pretensión es rechazada en su totalidad, la administración aplicará el valor total de la caución como abono a la obligación.

La o el juzgador calificará la demanda y dispondrá que se rinda la caución en el término de veinticinco días, en caso de no hacerlo los efectos del acto impugnado no se suspenderán y continuará la tramitación de la causa.”

4.6. Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Tributario presentado por el Asambleísta Franco Romero Loayza mediante Oficio No. 029-AN-DFRL-2019 y Trámite 367400 de 11 de junio de 2019

*“**Artículo 1.-** Sustitúyase en el artículo 143 del Código Orgánico Tributario, la frase: “tienen la potestad facultativa extraordinaria de iniciar, de oficio o por insinuación debidamente fundamentada de una persona natural o jurídica”, por la siguiente: “podrán iniciar de oficio, o por presentación debidamente fundamentada de una persona natural o jurídica.”.*

*“**Artículo 2.-** Sustituir el artículo 147 del Código Orgánico Tributario, por el siguiente:*

Artículo 147.- Plazo y contenido de la resolución.- Concluido el sumario la autoridad administrativa correspondiente dictará resolución motivada en el término de ciento ochenta días, en la que confirmará, invalidará, modificará o sustituirá el acto revisado.

En este último caso, la Administración Tributaria podrá cambiar la forma de determinación, de directa a presuntiva; en el plazo de un año desde que avocó conocimiento.”

“Artículo 3.- *A continuación del artículo 147 del Código Orgánico Tributario agréguese el siguiente artículo:*

“Aceptación tácita.- Si en el término previsto en el artículo anterior, la autoridad tributaria correspondiente no emitiera y notificará la respectiva resolución motivada, el recurso de revisión se tendrá como aceptado a favor del contribuyente.

En todo caso, el silencio administrativo no excluirá el deber de la administración de dictar resolución expresa, aunque se hubiere deducido acción contenciosa por el silencio administrativo.

En este evento, si la resolución expresa admite en su totalidad el recurso de revisión, terminará la controversia; si lo hace en parte, servirá de elemento de juicio para la sentencia; y si la resolución fuere íntegramente negativa, no producirá efecto alguno.”

5. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

La Ley Orgánica de la Función Legislativa, determina:

“Art. 57.- *Tratamiento del proyecto de ley.- Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaria o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento.*

Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá se informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del

portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión.”

Art. 58.- Informes para primer debate.- *Las comisiones especializadas, **dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley**, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días.*

La comisión especializada atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley podrá solicitar justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de entre veinte y máximo noventa días para presentar el informe detallado en este artículo.

Si el proyecto de ley requiere una consulta prelegislativa, el trámite no se sujetará a los plazos previstos en el presente artículo.

En todos los casos, una, uno o varios asambleístas podrán presentar informes de minoría, los mismos que serán remitidos por la Presidenta o el Presidente, de la comisión a la o el Presidente de la Asamblea Nacional conjuntamente y de manera obligatoria con el informe aprobado por la comisión. Los informes aprobados y los informes de minoría serán distribuidos a las y los asambleístas por la Secretaría General.”

La Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, mediante Sesión Ordinaria Nro. 010 de 11 de julio de 2025, avocó conocimiento del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Tributario”, presentado por el entonces Asambleísta Franco Romero Loayza.

La Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, en el marco del debate del

“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”, llevó a cabo sesiones desde el 16 de julio de 2024 al 21 de agosto de 2025, en las cuales recibió en comisión general a representantes de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y académicos, en cumplimiento al artículo 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, conoció, debatió y aprobó el Informe para Primer Debate del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”, en la Sesión Ordinaria Nro. 042 de 01 de octubre de 2025.

6. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO

El artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE”) dispone que *“Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto de órgano competente se podrá establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones especiales. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”*

La competencia exclusiva de la Función Ejecutiva limita la facultad de los asambleístas para presentar proyectos de ley que tengan efectos fiscales a nivel recaudatorio, con impacto en el presupuesto general del Estado. En consecuencia, no es admisible la presentación de proyectos por parte de la Función Legislativa que impliquen, de forma directa o indirecta, el establecimiento, modificación, exoneración o extinción de impuestos.

Las modificaciones que pueda proponer la Asamblea Nacional no pueden afectar los elementos de los tributos ni implicar por sí mismas la creación o modificación de tributos, pues ello corresponde exclusivamente al Ejecutivo.

Esta restricción se sustenta en el principio de legalidad tributaria, que no se limita a la creación del tributo por ley, sino que abarca toda la relación jurídico-tributaria entre el acreedor y el deudor. Comprende, por tanto, los elementos esenciales del tributo, su alcance, condiciones y efectos.

Las reformas propuestas a continuación al Código Tributario se limitan a disposiciones procesales, por lo tanto, al no implicar la creación, modificación, exoneración ni extinción de tributos, ni alterar sus elementos esenciales, ni generar impacto en el presupuesto general del Estado, cumplen con los requisitos constitucionales y resultan procedentes.

6.1. Derechos de los sujetos pasivos (Art. 30.1)

El numeral 13 del artículo 30.1 del Código Tributario establece que constituyen derechos de los sujetos pasivos, entre otros: *“A obtener las devoluciones de impuestos pagados indebidamente o en exceso que procedan conforme a la ley con los intereses de mora previstos en este código sin necesidad de que este último sea solicitado expresamente.”*

En relación con el pago indebido y el pago en exceso, la ley, la jurisprudencia y la doctrina señalan que el pago para que se lo considere indebido o en exceso requiere dos supuestos o requisitos que son: 1. La existencia del pago; y 2. Que el mismo resulte indebido o en exceso.

Conforme al artículo 122 del Código Tributario el pago del tributo es indebido cuanto: 1. No estuviera establecido en legalmente; 2. Haya exención por mandato legal; 3. Se hubiera efectuado sin que haya nacido la respectiva obligación tributaria, conforme a los supuestos que configuran el respectivo hecho generador; 4. Se hubiere satisfecho o exigido ilegalmente o fuera de la medida legal.

El artículo 123 del Código Tributario, en cuanto al pago en exceso, se considera aquel que resulte en demasía en relación con el valor que debió pagarse al aplicar la tarifa prevista en la ley sobre la respectiva base imponible.

Ni las normas ni la jurisprudencia han establecido otros requisitos para el reconocimiento del derecho a la devolución de los tributos pagados indebidamente o en exceso.

Sin embargo, la Administración Tributaria ha venido exigiendo como condición para reconocer el derecho del contribuyente, que el valor del tributo pagado indebidamente o en exceso conste registrado

contablemente en una cuenta por cobrar. De esta forma se reconoce este registro contable como un requisito adicional no contemplado en la Ley.

Las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) se aplican en la preparación y presentación de los estados financieros de las sociedades. La contabilidad de las empresas se rige por los principios de contabilidad generalmente aceptados. Sin embargo, ni la contabilidad, ni estados financieros de los contribuyentes definen los presupuestos o requisitos para el derecho a la devolución por el pago indebido o en exceso.

El jurista Dino Jarach sostiene lo siguiente: “El pago indebido tiene su origen en un mismo principio constitucional, es decir, que el contribuyente sólo debe en concepto de impuesto aquello que la Ley ha establecido. De ello se deriva que, cuando se ha verificado un determinado hecho imponible, surge la obligación, pero limitada al supuesto y a la cantidad que la Ley ha querido imponer. Y si alguien ha pagado una cantidad distinta de la que la Ley establece, o por un hecho que no está previsto como supuesto de la obligación, en virtud de un corolario del mismo principio de legalidad, surge para el Estado la obligación de devolver, y para quien ha pagado, el derecho crediticio de repetir lo indebido”.

Por lo tanto, las devoluciones de tributos, en la medida en que se enmarquen en los presupuestos legales vigentes en la normativa tributaria, constituyen una acreencia de la cual el contribuyente es titular.

Se trata de un derecho personal cuya recuperación debe ser garantizada por el Estado por dos motivos contundentes: i) deriva del derecho constitucional a la propiedad, del cual el Estado es garante; y ii) el Estado es, a la vez, deudor de los valores representados en dicha acreencia.

La reforma planteada propone aclarar que el reconocimiento del derecho de devolución por pago indebido y pago en exceso nace en virtud del cumplimiento de los requisitos contemplados en la ley, sin que sea posible exigir condiciones adicionales a las previstas en la norma (reportar una cuenta por cobrar u otras), en virtud del principio de legalidad, reforzando así la seguridad jurídica.

6.2. Procedencia y prescripción (Art. 55)

El inciso final del artículo 55 del Código Tributario limita la facultad de la Administración Tributaria para dar de baja obligaciones de cobro prescritas, al disponer textualmente que: *“La prescripción debe ser alegada expresamente por quien pretende beneficiarse de ella, el juez o autoridad administrativa no podrán declararla de oficio.”*

El artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que *“El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria.”*

El principio de simplicidad administrativa, en el ámbito tributario consiste principalmente en que se debe brindar a los contribuyentes las facilidades para que estos, puedan realizar los trámites para el pago de tributos sin complejidades innecesarias, así como para activar los mecanismos respectivos que la Ley pone a su disposición para demostrar su inconformidad con el proceder de la administración Tributaria.¹

Con la obligatoriedad de la solicitud de prescripción de obligaciones de cobro únicamente por parte del contribuyente, la Administración Tributaria no puede cumplir uno de sus principios fundamentales que es el de la simplicidad administrativa. Ya que no puede depurar deudas que ya se encuentran prescritas y ya son incobrables.

Adicionalmente se generan gastos de tiempo y recursos a los contribuyentes que deben solicitar la prescripción de obligaciones para continuar con otros trámites administrativos y su actividad económica.

En consecuencia, se propone eliminar la disposición que prohíbe al juez o autoridad administrativa declarar la prescripción de oficio y así facilitar la actuación de la Administración Tributaria utilizando sus recursos en el cobro de obligaciones tributarias pendientes vigentes, así como a los contribuyentes evitarles realizar trámites infructuosos y onerosos.

6.3. Qué puede ser materia del acuerdo transaccional (Art. 56.2)

El artículo 56.2 del Código Tributario dispone:

¹ Recurso No. 85-203

“Art. 56.2.- Qué puede ser materia del acuerdo transaccional.- La transacción podrá versar sobre la determinación y recaudación de la obligación tributaria, sus intereses, recargos y multas, así como sobre los plazos y facilidades de pago de la obligación. La transacción podrá involucrar el levantamiento de todas o parte de las medidas cautelares dictadas en contra del sujeto pasivo. La transacción podrá implicar que la administración tributaria o el sujeto pasivo realicen concesiones sobre aspectos fácticos de valoración incierta controvertidos durante la fase de determinación de la base imponible o dentro de procesos contenciosos.

No se podrá transigir sobre el entendimiento o alcance general de conceptos jurídicos indeterminados en disputa, más sí respecto a su aplicación al caso concreto en el que tal concepto debe ser aplicado.

No serán objeto de transacción las pretensiones que persigan la anulación total o parcial de reglamentos, ordenanzas, resoluciones y circulares de carácter general emitidas por la Administración Tributaria.”

Sin embargo, es necesario aclarar en la norma la posibilidad de realizar acuerdos de mediación tributaria sin condiciones recíprocas cuando estos consistan en la aplicación directa de la normativa vigente a los hechos del caso, en el marco de su estrategia institucional de resolución de conflictos.

Estos acuerdos, aun cuando no versen sobre elementos jurídicos indeterminados ni hechos de valoración incierta, no constituirían transacción en los términos del artículo 2348 del Código Civil ni requieren autorización previa de la Procuraduría General del Estado, siempre que no se modifiquen los elementos esenciales de la obligación tributaria ni se renuncie a derechos irrenunciables.

Esta reforma respeta el principio de legalidad, pues no se autoriza negociar sobre normas tributarias indisponibles ni sobre tributos causados fuera de plazo; respalda la función conciliadora de la Administración Tributaria permitiéndole ejercer un rol estratégico orientado a eficiencia recaudatoria y descongestión del sistema contencioso; no desnaturaliza la mediación ya que se mantiene la prohibición de transar sobre tributos indelegables, pero se permite a la administración aplicar la ley de forma flexible según cada caso; y, clarifica el margen de actuación del SRI ya que evita que la

administración bloquee acuerdos por una lectura excesivamente formalista del “objeto transigible”.

Finalmente, impulsaría el cierre eficaz de conflictos al habilitar acuerdos inteligentes sobre hechos o normas determinados, cuando la Administración Tributaria considere dar por terminado el litigio o conflicto.

6.4. Actos ejecutoriados (Art. 84)

El artículo 84 del Código Tributario vigente dispone que las resoluciones respecto de las cuales no se haya interpuesto o previsto un recurso ulterior en sede administrativa, adquieren el carácter de ejecutoriadas. Esto implica que, una vez agotada la vía administrativa, el acto puede ser ejecutado.

En virtud de lo previsto en los artículos 319, 320, 321 y 322 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) los sujetos afectados por actos administrativos tributarios pueden presentar las acciones de impugnación, acciones directas y acciones especiales que consideren pertinentes.

El artículo 305 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) establece la oportunidad para proponer la acción contencioso-tributaria en contra de los actos administrativos, mientras que el artículo 306 fija el plazo de prescripción correspondiente. Al amparo de estas normas las acciones contencioso-tributarias de impugnación o directas, prescriben en el término de 60 días, contados a partir del día siguiente al que se notificó con el acto administrativo tributario o se produjo el hecho o acto en que se funde la acción y las acciones de pago indebido, pago en exceso o devoluciones de lo debidamente pagado prescriben en el plazo de tres años desde que se produjo el pago o desde la determinación, según el caso.

El artículo 324 del COGEP reconoce el derecho del actor para solicitar la suspensión de los efectos del acto impugnado, la cual será ordenada por el Tribunal una vez rendida la caución del 10% de la obligación.

Necesidad de armonización entre el Código Tributario y el Código Orgánico General de Procesos: El artículo 84 vigente otorga el carácter de ejecutoriado a las resoluciones respecto de las cuales no se haya

interpuesto o previsto un recurso ulterior en sede administrativa, permitiendo así su ejecución desde el momento de su emisión, en contradicción con lo previsto en los artículos 305, 306, 319, 320, 321 y 322 y 324 del COGEP, que reconocen el derecho de los contribuyentes para presentar acciones y solicitar su suspensión en un plazo de 60 días hábiles contados desde la notificación de los actos administrativos.

En consecuencia, se produce una tensión normativa entre la ejecutoriedad reconocida por el Código Tributario y las garantías procesales previstas por el Código Orgánico General de Procesos, que habilita la ejecución de los actos administrativos por parte de la Autoridad Tributaria aun cuando no hubiera prescrito el plazo para proponer acciones contenciosas tributarias.

La propuesta supone reformar el artículo 84 a fin agregar una condicionante adicional para la ejecutoriedad del acto: *“que hubiera prescrito el derecho para ejercer las acciones contencioso tributarias respectivas, según lo previsto en los artículos 306 y 307 del Código Orgánico General de Procesos”*.

De esta forma se instaura un marco normativo en el que las disposiciones del COT y del COGEP guardan armonía, garantizando así el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso.

6.5. Formas de notificación (Arts. 107, 114.1)

El artículo 76 de la Constitución de la Republica del Ecuador (CRE) reconoce el derecho al debido proceso, el cual requiere del efectivo ejercicio del derecho a la defensa. Para ello, la norma constitucional dispone que será indispensable que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se cumplan algunas garantías básicas.

Entre las garantías básicas reconocidas a las personas para el ejercicio del derecho a la defensa y el debido proceso constan las siguientes: a) Ejercer el derecho a la defensa en todas las etapas del procedimiento. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. d) El acceso de las partes a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. e) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los

argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. f) Que las resoluciones de los poderes públicos se encuentren debidamente motivadas. g) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

El artículo 105 del Código Tributario determina que la notificación es el acto por el cual *“se hace saber a una persona natural o jurídica el contenido de un acto o resolución administrativa, o el requerimiento de un funcionario competente de la administración en orden al cumplimiento de deberes formales”*.

En este contexto, es indiscutible que la notificación es indispensable para el ejercicio del derecho a la defensa y del debido proceso consagrados en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, por cuanto la activación de estas garantías solo es posible si se conoce la existencia y el contenido de los actos administrativos.

La Corte Constitucional ha señalado que la notificación defectuosa, indebida o incorrecta trasgrede el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de defensa, consistente en ser escuchada oportunamente y en igualdad de condiciones, que es fundamental que las partes procesales sean notificadas en legal y debida forma, pues de ello dependerá que las partes opten y decidan activar los mecanismos de impugnación de acuerdo a los plazos y términos establecidos en el procedimiento jurídico; sentencias Nos. 117-14-SEP-CC (caso No. 1010-11-EP, Registro Oficial Segundo Suplemento 340 del miércoles 24 de septiembre del 2014), 327-15-SEP-CC (caso No. 1504-13-EP, Registro Oficial Segundo Suplemento No. 629 de martes 17 de noviembre del 2015), 010-16-SEP-CC (caso No. 1718-11-EP, Registro Oficial Segundo Suplemento 712 de martes 15 de marzo del 2016); 066-17-SEP-CC (caso No. 1521-11-EP, Registro Oficial, Edición Constitucional No. 7 del martes 2 de mayo de 2017).

Por lo tanto, es indispensable que las normas que establecen las reglas procesales para la notificación de los actos administrativos garanticen el derecho de los administrados a conocer el contenido de estos, de tal forma que la notificación cumpla su finalidad real.

Se verifica que la norma vigente reconoce 10 formas mediante las cuales se puede notificar a los sujetos pasivos, sin establecer ningún tipo de

orden o prelación obligatorio, que tome en cuenta los derechos y garantías señaladas en el artículo 76 de la Constitución.

La propuesta planteada pretende corregir este error legislativo, a fin de que se garantice el debido proceso y el derecho a la defensa, mediante la inclusión de un párrafo adicional en el artículo 107, sobre las formas de notificación, que disponga que cuando el sujeto pasivo hubiere señalado expresamente un canal específico para notificaciones dentro del expediente administrativo, la Administración Tributaria estará obligada a utilizar prioritariamente ese medio para todas las actuaciones del procedimiento correspondiente.

El estableciendo de normas claras respecto a la forma en que deben realizarse las notificaciones genera certeza, la seguridad jurídica, y se refuerza el principio de confianza legítima, a la vez que evita la discrecionalidad y arbitrariedad.

De igual forma, la norma dispone que la Administración Tributaria podrá utilizar otros mecanismos para notificar sus actuaciones, cuando existiera imposibilidad técnica justificada de notificar en la forma y por los medios expresamente señalados por el sujeto pasivo; de esta forma, se establece una regla clara y operativa que permite aplicar jerarquía sin eliminar los medios tecnológicos disponibles y la utilización de otros medios cuando sea imposible la notificación señalada por el contribuyente.

En cuanto al artículo 114.1 del Código Tributario que versa sobre la notificación electrónica, tal como se ha señalado previamente, el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho al debido proceso, el cual requiere del efectivo ejercicio del derecho a la defensa, y de las garantías consagradas en la norma citada.

En este contexto, la notificación cumple un papel fundamental para el ejercicio del derecho a la defensa y del debido proceso consagrados, por cuanto la activación de estas garantías solo es posible si se conoce la existencia y el contenido de los actos administrativos. De aquí, que sea indispensable contar con normas procesales claras respecto a las reglas de notificación de los actos administrativos, que garanticen el derecho de los administrados a conocer el contenido de estos.

El artículo 114.1. del COT, confiere a la Administración Tributaria la potestad para realizar la notificación electrónica a través del buzón electrónico del contribuyente y los correos electrónicos expresamente señalados por los sujetos pasivos para notificaciones electrónicas; aunque la norma señala que debe realizarse la notificación electrónica por ambos medios no dispone que sea “obligatorio”, ni determina un orden de prelación, lo que deja un claro margen para la discrecionalidad que, en la práctica genera inseguridad jurídica y pone en riesgo el ejercicio del derecho a la defensa y del debido proceso de los sujetos pasivos.

Por lo que se requiere incluir una norma interpretativa al artículo 114.1 que establezca que, para efectos de las notificaciones por medios electrónicos, la Administración Tributaria deberá efectuarla simultáneamente a través del buzón electrónico del contribuyente y el expresamente señalado por el mismo para el trámite en curso.

En los casos en que el contribuyente no hubiese señalado expresamente correo electrónico dentro del trámite en curso, la Administración deberá notificarle al correo electrónico registrado en el Registro Único de Contribuyentes además del buzón electrónico.

6.6. Acto administrativo (Art. 115)

El artículo 115 del Código Tributario dispone que son reclamantes los contribuyentes, responsables o terceros que se creyeren afectados, en todo o en parte, por un acto determinativo de obligación tributaria, por verificación de una declaración, estimación de oficio o liquidación.

El artículo 98 del Código Orgánico Administrativo define al acto administrativo como:

“Art. 98.- Acto Administrativo.- Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.”

En consecuencia, los actos determinativos de obligación tributaria, por verificación de una declaración, estimación de oficio o liquidación son

actos administrativos, es decir declaraciones unilaterales de voluntad, juicio o conocimiento, emitida por una entidad pública (en este caso la Administración Tributaria) que tiene la capacidad de producir efectos jurídicos directos e inmediatos sobre los derechos, obligaciones o intereses de los contribuyentes.

Esta reforma busca eliminar la confusión por parte de los contribuyentes entre los los actos determinativos de obligación tributaria, por verificación de una declaración, estimación de oficio o liquidación; y, aclarar que los reclamantes los contribuyentes, responsables o terceros que se creyeren afectados, en todo o en parte, por un acto de administración tributaria podrán presentar su reclamo ante la autoridad de la que emane el acto, dentro del plazo de veinte días, contados desde el día hábil siguiente al de la notificación respectiva.

6.7. Devolución del pago de lo debido (Art. 123)

A diferencia de los reclamos de pago indebido o de pago en exceso, aquellas solicitudes de devolución de lo pagado debidamente por efecto de un beneficio contemplado en la Ley, no tienen un plazo expreso de prescripción que extinga el derecho del contribuyente sujeto a dicho beneficio para reclamarlo.

Los artículos 2414 y 2415 del Código Civil, dentro de la prescripción como medio de extinguir las acciones judiciales disponen:

“Art. 2414.- La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso, durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.

Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible.”

“Art. 2415.- Este tiempo es, en general, de cinco años para las acciones ejecutivas y de diez para las ordinarias.

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco años; y convertida en ordinaria, durará solamente otros cinco.”

Tanto las administraciones tributarias como los jueces de lo contencioso tributario han aplicado supletoriamente como plazo de prescripción para solicitar la devolución de lo debido, el artículo 2415 del Código Civil que

habla sobre la prescripción como medio de extinguir derechos, sin embargo, la falta de claridad y certidumbre sobre el plazo a considerarse ha despertado controversias innecesarias entre el Estado y sus administrados.

A este efecto, es preciso establecer un plazo expreso de prescripción para los contribuyentes a los que la Ley les ha otorgado el beneficio de solicitar su devolución.

Esta reforma pretende establecer que los contribuyentes a los que la ley les ha otorgado el derecho de solicitar la devolución de lo debidamente pagado, tengan cinco años como plazo de prescripción para ejercer tal derecho contados a partir de la fecha de pago del tributo, tal como se ha venido por costumbre aplicando por parte de la Administración Tributaria acorde con el Código Civil.

6.8. Determinación complementaria (Art. 131)

Una de las formas de ejercer el derecho de petición es a través de la presentación de solicitudes y/o reclamos en exceso y pago indebido respectivamente, cuando se cumplen las condiciones establecidas en los artículos 122 y 123 del Código Tributario.

Este derecho se ha visto debilitado, y en algunos casos suspendido, debido al ejercicio de la determinación complementaria durante los procedimientos de devolución de pagos en exceso indebidos o indebido, durante los cuales la Administración debía ejercer su facultad resolutoria a fin de atender la solicitud y/o el reclamo.

La naturaleza de la determinación complementaria para que prospere, según lo explicaba el Dr. José Vicente Troya, supone la interposición de una reclamación en contra de actos de determinación tributaria y que, encontrándose en trámite la misma, la administración advierta de hechos no considerados en tal determinación. (Recurso de Casación No. 225-2009, publicado en el Registro Oficial Suplemento 355, 29 de octubre del 2012).

El marco normativo de la determinación complementaria debe establecerse reconociendo su naturaleza jurídica, con la finalidad de asegurar coherencia entre las facultades de la Administración Tributaria,

las garantías de los contribuyentes y resto del ordenamiento jurídico tributario.

La forma en que actualmente se encuentra redactada la norma genera incertidumbre y desnaturaliza la figura de la determinación complementaria al permitir el ejercicio de la facultad determinadora durante la tramitación de solicitudes y/o reclamos de pago exceso y/o indebidos, aun cuando no existe un acto determinativo practicado por el sujeto activo que pueda ser complementado.

Con la reforma se busca que la figura de la determinación complementaria sea regulada de tal manera que su ejercicio corresponda con su naturaleza. Por lo tanto, la Administración Tributaria podrá ejercer iniciar una determinación complementaria en todos los casos en los que se presentado una reclamación contra actos de determinación tributaria practicados por ella previamente cuando, encontrándose en trámite, advierta hechos no considerados en la determinación inicial.

En todos los demás casos, la Autoridad podrá ejercer su facultad determinadora, según lo previsto en el Código Tributario.

El ejercicio de la determinación complementaria, dentro de un marco normativo que reconoce su naturaleza jurídica, permite claridad normativa y refuerza esta figura y su ejercicio.

La estructuración correcta y clara a nivel normativo de la determinación complementaria permitirá a las Administraciones Tributaria suspender la tramitación de los reclamos administrativos y el plazo para resolverlos con el fin de ejercer la facultad determinadora con la finalidad de corregir los actos de determinación previamente prácticos que contuvieran errores.

Por lo tanto, se reconoce de forma indiscutible: i) la facultad de la Administración Tributaria para complementar una determinación tributaria previamente practicada por el sujeto activo y corregir los errores que se hubiesen cometido, dentro de la determinación original; ii) la competencia de la Autoridad Tributaria para suspender de la tramitación del reclamo para el ejercicio de la determinación complementaria y del plazo para resolverlo, evitando así que se genere silencio administrativo positivo; y, iii) la suspensión del cálculo de

intereses durante el tiempo que dure la determinación complementaria, en aquellos casos en que se genere un saldo a favor del contribuyente.

Reconocimiento de los derechos y garantías de los contribuyentes diferenciando las facultades y tipos de procedimientos: La reforma propuesta permite la implementación de un marco normativo que diferencia claramente las distintas facultades de la Administración Tributaria, y los diferentes tipos de procedimiento para su ejercicio.

Esta claridad normativa genera certeza y seguridad jurídica a los contribuyentes, y además garantiza su derecho de petición respecto a las solicitudes y reclamos devolución de tributos, cuando se cumplan los requisitos previstos en el Código Tributario, según las reglas del debido proceso, al tener la Administración Tributaria el deber atender su petición mediante el ejercicio de la facultad resolutoria.

En el mismo sentido, esta claridad normativa permite que el sujeto pasivo conozca que, cuando se presentan reclamos contra actos de determinativos tributaria emitidos por el sujeto activos, la Administración Tributaria podrá ejercer su facultad determinadora, mediante la determinación complementaria, para corregirlos.

Al reformarse la determinación complementaria, y con la finalidad de garantizar la coherencia del régimen se propone que este sea modificado en los siguientes términos:

“Art. 22.- (Segundo inciso) (...) Cuando, estando en trámite una solicitud de devolución de pago de tributos en exceso o indebidamente una reclamación administrativa, la Administración Tributaria suspende el procedimiento para practicar un acto de determinación complementaria con base a lo previsto en el artículo 131 de este Código, no se computarán los intereses a cargo del sujeto activo en caso de existir un saldo a favor del contribuyente, mientras dure esta suspensión”.

De esta forma se garantiza que, cuando se practique una determinación complementaria, el plazo se suspenderá y la generación de intereses también, en los casos en que la determinación se concluya que existe un saldo a favor del sujeto pasivo.

6.9. Plazo para resolver los reclamos (Art. 132)

El artículo 132 vigente del Código Tributario establece:

“Art. 132.- Plazo para resolver.- Las resoluciones se expedirán en el plazo de 120 días hábiles, contados desde el día hábil siguiente al de la presentación del reclamo, o al de la aclaración o ampliación que disponga la autoridad administrativa. Se exceptúan de esta norma los siguientes casos:

- 1. Los previstos en el artículo 127, en los que el plazo correrá desde el día hábil siguiente al de la recepción de los datos o informes solicitados por el reclamante, o del que se decida prescindir de ellos;*
- 2. Los que se mencionan en los artículos 129 y 131 en que se contará desde el día hábil siguiente al vencimiento de los plazos allí determinados; y, 3. Las reclamaciones aduaneras, en las que la resolución se expedirá en 30 días hábiles por el Gerente Distrital de Aduana respectivo”.*

La norma actual contiene un vacío procesal en relación con el momento en el que debe empezar a contabilizarse el plazo que tiene la Administración Tributaria para resolver el reclamo, el texto vigente presenta ambigüedad respecto al momento desde el cual debe contarse el plazo para resolver el reclamo.

Si bien la norma dispone que las resoluciones deberán expedirse en el plazo de 120 días hábiles señala cinco momentos diferentes desde los cuales deberá empezar a contabilizarse, lo que genera interpretaciones distintas que pueden dificultar el ejercicio de los derechos de ambas partes.

En el primer párrafo del artículo 132 del Código Tributario se establece que el plazo podrá contarse: i) Desde el día hábil siguiente al de la presentación del reclamo; o, ii) Desde el día hábil siguiente al de la aclaración o ampliación que disponga la autoridad administrativa. Esta dualidad ha generado, en la práctica, demoras arbitrarias.

El Código Tributario no establece un plazo máximo ni fija un término para que la autoridad califique el reclamo, ni para que ordene su aclaración, ampliación o complementación, lo que deja un margen de

discrecionalidad incompatible con la seguridad jurídica. El artículo 120 ibídem solo dispone que, si la reclamación fuere obscura o no reúne los requisitos establecidos en la ley, se deberá disponer que se la aclare o complete en el plazo de diez días, o se tendrá por no presentado, estableciendo, por lo tanto, únicamente un tiempo máximo para que el contribuyente cumpla con el requerimiento de la Administración Tributaria.

Por lo tanto, la Administración Tributaria puede solicitar la aclaración, ampliación, o complementación del reclamo un día antes del vencimiento del plazo para resolver el reclamo y, en esos casos, el plazo para emitir resolución empezaría a contarse desde el día hábil siguiente al de la aclaración o ampliación. Esto significa, en la práctica, el doble del plazo para resolver los reclamos.

El numeral primero del artículo 132 del Código Tributario dispone en cambio que, cuando se trate de datos o informes de otras instituciones del sector público, que hubieren sido solicitados por el reclamante, o cuando fuere necesario un informe pericial o técnico que deba ser solicitado a SENA, el plazo correrá desde el día hábil siguiente al de la recepción de dichos datos o informes, o del que se decida prescindir de ellos. Esta norma también ha generado, en la práctica, demoras arbitrarias.

El Código Tributario no establece un plazo máximo ni fija un término para que la autoridad emita los requerimientos de datos o informes a las otras instituciones del sector público, ni para que solicite el informe pericial o técnico a SENA cuando fuera necesario para dictar resolución, lo que deja un margen de discrecionalidad incompatible con la seguridad jurídica.

El artículo 126, impone un plazo de cinco días para el envío de los datos e informes, estableciendo la posibilidad de ampliar el plazo de entrega de estos cuando el informante solicite un término mayor para ello por razones fundadas, sin establecer un tiempo máximo ni efectos legales en caso de incumplimiento.

En este contexto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 127 del Código Tributario, la falta de entrega de los datos o informes requeridos no interrumpe el plazo que la autoridad administrativa tiene para resolver el reclamo, salvo los siguientes casos: i) cuando hubieren sido solicitados

por el reclamante; ii) cuando se trate de informe pericial o técnico requerido a SENAÉ, que fuera necesario para dictar resolución. Debe tomarse en cuenta que, si bien el reclamante tiene derecho a prescindir de los datos o informes solicitados, a efectos de que el plazo para resolver el reclamo siga recurriendo, puede tratarse de documentos que sean indispensables para el ejercicio de su derecho a la defensa dentro del proceso, sin que sea una opción para reclamante.

De lo expuesto se evidencia lo siguiente: i) el numeral primero del artículo 132 del Código Tributario dispone dos momentos adicionales desde los cuales se debe contabilizar el plazo, relacionados a la recepción de los datos o informes o la prescindencia de ellos; ii) la norma no establece plazos para los requerimientos de datos o informes; iii) aunque el artículo 126 del Código Tributario impone un plazo de cinco días para el envío de los datos e informes, la norma permite la ampliación del plazo sin establecer un tiempo máximo, ni efectos legales en caso de incumplimiento; y, iv) cuando los datos o informes hubieren sido solicitados por el reclamante, o cuando se hubiera informe pericial o técnico a SENAÉ, que fuera necesario para dictar resolución, la falta de entrega de estos datos o informes, interrumpe el plazo para resolver el reclamo, al amparo del artículo 127 del Código Tributario.

Por lo tanto, los datos o informes puedan ser solicitados un día antes del vencimiento del plazo para resolver el reclamo y, en esos casos, el plazo para emitir resolución empezaría a contarse desde el día hábil siguiente al de la recepción de dichos datos o informes, o del que se decida prescindir de ellos. Esto significa, en la práctica, la imposibilidad conocer con antelación el plazo para resolver los reclamos.

Por otra parte, la falta de entrega de los datos o informes que hubieren sido solicitados por el reclamante, o del informe pericial o técnico requerido a SENAÉ, que fuera necesario para dictar resolución, interrumpe el plazo para resolver el reclamo de forma indefinida, al amparo del artículo 127 del Código Tributario. Estos vacíos legales son incompatibles con la garantía a la seguridad jurídica y vulneran el debido proceso.

Según lo previsto en el segundo numeral del artículo 132 del Código Tributario el plazo para resolver los reclamos se contará desde el día hábil siguiente al vencimiento de los plazos determinados en los artículos 129 y 131.

Durante la sustanciación del reclamo la Autoridad Tributaria podrá conceder plazo probatorio cuando lo solicite el reclamante o cuando sea necesario para el esclarecimiento de los hechos materia del reclamo, el cual será fijado de acuerdo con la importancia o complejidad de esos hechos, y no podrá exceder de treinta días.

El Código Tributario no establece un plazo máximo ni fija un término para que la autoridad ordene la apertura del término probatorio. Por lo tanto, puede ordenarse la apertura del plazo de prueba un día antes del vencimiento del plazo para resolver el reclamo y, en esos casos, el plazo para emitir resolución empezará a contarse desde el día hábil siguiente al del vencimiento del término probatorio. Esto deja un margen de discrecionalidad incompatible con la seguridad jurídica.

En cuanto a la Determinación Complementaria prevista en el artículo 131 del Código Tributario, durante la tramitación de un reclamo la Administración Tributaria puede, cuando advierta la existencia de hechos no considerados en la determinación del tributo que lo motiva, o cuando los hechos considerados fueren incompletos o inexactos, disponer la suspensión del trámite y practicar un proceso de verificación o determinación complementario, disponiendo se emita la correspondiente Orden de Determinación.

Según lo previsto en el segundo numeral del artículo 132 el plazo para resolver los reclamos, en el caso de que se disponga una determinación complementaria, se contará desde el día hábil siguiente al vencimiento del plazo determinado en el artículo 131.

En este contexto, se evidencia un vacío normativo, toda vez que el artículo 131 del Código Tributario no señala plazo alguno, sino que dispone que, realizada la determinación complementaria, *“continuará recurriendo el plazo que se le concede a la administración para dictar resolución, la que se referirá al reclamo o petición inicial y contendrá el acto de determinación complementaria definitivo”*.

En la práctica, las Administraciones Tributarias emiten una providencia mediante la cual concluyen el procedimiento de determinación complementaria y ordenan la reanudación del reclamo administrativo; sin embargo, al amparo de las normas citadas, no existe un plazo o un momento fijado por la norma para ello. Esto permite la discrecionalidad

en las actuaciones dentro del procedimiento por parte de las Administraciones Tributarias, así como la extensión en la tramitación del reclamo sin reglas claras ni predecibles, aunque deban observarse las reglas de caducidad de la facultad determinadora.

Finalmente, el tercer numeral señala que las reclamaciones aduaneras deberán ser resueltas en un plazo de 30 días.

La reforma propone la implementación de un marco normativo claro y técnica legislativa que generen seguridad jurídica, a través de una mejora en la redacción del primer inciso del artículo, con el objetivo de fijar con claridad el momento desde el cual debe contabilizarse el plazo.

De esta forma se elimina la confusión que crea la norma vigente, que señala cinco momentos diferentes desde los cuales deberá empezar a contabilizarse el plazo para resolver el reclamo, previstos en el primer párrafo y en los numerales 1), 2) y 3) del artículo 132 del Código Tributario, lo que genera interpretaciones distintas que pueden dificultar el ejercicio de los derechos de la administración tributaria y de los contribuyentes.

La claridad del primer párrafo facilita su conexión lógica con las excepciones procesales que establecen de manera expresa los supuestos de suspensión de plazos, lo cual fortalece la estructura y coherencia interna del procedimiento.

Las causales de suspensión del plazo para resolver constan en tres literales separados, lo que permite identificar cada causal de forma diferenciada y comprensible. Además, se establecen reglas claras respecto a: i) Cuándo comienza la suspensión; ii) Cuándo y cómo se reanuda el cómputo del plazo. Esto facilita la aplicación práctica de la norma por parte de los operadores jurídicos y de los sujetos pasivos.

Con esta reforma, tanto el sujeto pasivo como la Administración Tributaria contarán con una regulación clara y previsible sobre el régimen de plazos, reduciendo significativamente los márgenes de interpretación y posibles controversias. Se fortalece así la seguridad jurídica, se promueve la transparencia en la actuación administrativa y se asegura el respeto al principio de legalidad procedimental.

En la redacción actual, al no establecerse plazos máximos para la calificación del reclamo, la solicitud de aclaración o ampliación, la apertura de términos de prueba, o requerimientos de información, existe un vacío legislativo que afecta la celeridad y previsibilidad del procedimiento administrativo del reclamo.

Este vacío normativo genera un procedimiento ineficiente, que vulnera el debido proceso en cuanto a la seguridad jurídica, al no existir claridad respecto a su tiempo máximo de duración. Esta reforma busca implementar un marco normativo que permita instaurar un procedimiento eficiente y predecible, en línea con los principios de economía y eficacia administrativa, eliminando espacios para la discrecionalidad.

El artículo propuesto dispone que la Administración Tributaria deberá emitir y notificar la resolución correspondiente en un plazo máximo de ciento veinte (120) días hábiles, contados desde el día hábil siguiente al de la presentación del reclamo, de esta manera se fija el momento desde el cual se debe contar el plazo, sin perjuicio de los supuestos de suspensión señalados en los numerales 1, 2 y 3.

Se otorga un plazo de 60 días para que la Administración formule requerimientos de aclaración, solicite informes o disponga la apertura del término probatorio, reconociendo de esta forma las necesidades procesales que pueda tener la Autoridad Tributaria.

Se establece un plazo máximo de 90 días para la suspensión del término para resolver, considerando lo siguiente: i) Según el artículo 126, los informes requeridos deben ser remitidos en un plazo de cinco días. iii) El término probatorio, conforme al artículo 129 del mismo cuerpo legal, no puede superar los treinta días.

La suspensión del plazo, por el ejercicio de la determinación complementaria no será indefinida. Si bien no se establece un plazo máximo de duración, se crea un régimen que garantiza la seguridad jurídica al disponer de forma expresa los actos que marcan el inicio y la conclusión de suspensión de los plazos.

Con la reforma, al fijarse de forma clara el momento en que debe empezar a contarse el plazo para resolver, y establecerse de forma expresa los casos de suspensión, el momento para ello y su reinicio, se garantiza la

efectividad del procedimiento tributario, en armonía con los principios del debido proceso. Esta precisión evita dilaciones indebidas que, en la práctica, pueden equivaler a una denegación de la justicia a nivel administrativo.

6.10. Recurso de Revisión (Arts. 143, 145, 146, 147)

El Código Tributario señala que el Director General del Servicio de Rentas Internas, en la administración tributaria central y los prefectos provinciales y alcaldes, en su caso, en la administración tributaria seccional y las máximas autoridades de la administración tributaria de excepción tienen la potestad facultativa extraordinaria de iniciar, de oficio o por insinuación debidamente fundamentada de una persona natural o jurídica, que sea legítima interesada o afectada por los efectos jurídicos de un acto administrativo firme o resolución ejecutoriada de naturaleza tributaria, un proceso de revisión de tales actos o resoluciones que adolezcan de errores de hecho o de derecho.

Este carácter facultativo que se le ha dado al recurso de revisión contradice al derecho de petición establecido en la Constitución de la República del Ecuador y ha dado lugar a abusos por parte de las administraciones tributarias central, seccional y de excepción, por cuanto una vez propuesto o insinuado el recurso de revisión, las administraciones tributarias no dan trámite al recurso de revisión planteado o insinuado.

De igual manera, debido a que mediante Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas (publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 744 de 29 de abril de 2016), se eliminó del artículo 147 del Código Tributario, el plazo que tenía la administración tributaria para resolver el recurso de revisión iniciado de oficio o insinuado por el contribuyente, con lo cual se viola las garantías constitucionales establecidas en el numeral 23 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador que textualmente manifiesta:

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...)

23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo. (...)”

De la información emitida por el Servicio de Rentas Internas (SRI), actualmente la administración tributaria central recibe un promedio de 780 trámites anuales desde el año 2.020 hasta el año 2.025 (aproximadamente 3.510 trámites). Hasta la presente fecha mantienen más de 1.241 recursos de revisión en ejecución y 1.118 pendientes de análisis, es decir en total 2.359 recursos de revisión pendientes de resolución. Y, al ser un proceso que está concentrado y cuyo tiempo para ser presentado contempla los 3 años, este número de trámites podría incrementarse significativamente.

Adicionalmente, el SRI mantiene aproximadamente en cola 1.018 insinuaciones de oficio de recursos de revisión, es decir, recursos de revisión internos de la administración tributaria que requieren atención inmediata.

Y, el tiempo de atención promedio de los recursos de revisión, de acuerdo con lo indicado por el SRI, es de 480 días, sin embargo, no se atienden todos los trámites, por lo que los contribuyentes no reciben atención o respuesta motivada y se viola sus derechos y garantías constitucionales.

Los distintos ordenamientos jurídicos han establecido mecanismos de tutela que, en términos generales, suponen el control de la aplicación adecuada de las leyes y, al mismo tiempo, buscan proteger a los contribuyentes de los excesos de la administración tributaria en sus abusos y errores, en este sentido, Roberto Dromi menciona: *“El control administrativo tiene por finalidad la protección y de defensa de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los administrados. Por tal motivo es a través de la impugnación que se intenta restablecer la legalidad administrativa cuando ha sido violada u obtener su restablecimiento, conjugándola con la observancia de las situaciones jurídicas subjetivas particulares. Es decir, se intenta armonizar la defensa de los derechos subjetivos con el interés público que gestiona la Administración. Los medios de control, verdaderas garantías para los derechos de los particulares, tienen por finalidad la revisión del obrar de la Administración, con el objeto de encauzarlo dentro del marco jurídico.”*² Este concepto es aplicable tanto al ámbito administrativo como al ámbito tributario. En conclusión, el Estado debe controlar la legalidad de la actuación de la Administración a través de distintos procesos, entre los cuales se encuentra el recurso administrativo de revisión.

² Roberto Dromi, *“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”*; Ciudad Argentina, Buenos Aires 1999, Pág.253.

El recurso de revisión permite la tutela y garantía de derechos por ser un proceso reglado constituido por distintos pasos y procedimientos que deben respetar varios principios y derechos constitucionales como legales. Ciertamente, el objetivo del recurso de revisión es actuar como un control de la legalidad de los actos de la administración³.

El recurso de revisión busca la realización de la justicia a través de un procedimiento formal extraordinario. *“Dejando a un lado la revisión administrativa de oficio, la revisión vía recurso (administrativo o jurisdiccional) es el remedio por excelencia para proteger tanto el interés legítimo a una correcta aplicación de las normas tributarias, como el derecho subjetivo del contribuyente a no pagar más de o estrictamente fijado por la ley, cuando este se halla ante un acto tributario presuntamente ilegítimo que lesiona sus derechos.”*⁴

El Recurso Extraordinario de Revisión cierra el círculo de tutela administrativa de derechos y garantías permitiendo al Estado ejercer su control de legalidad corrigiendo los posibles errores que la Administración Tributaria puede cometer, no es un mero procedimiento de revisión, sino que es un procedimiento que permite llegar al fin último del estado: la justicia tributaria.

El hecho de que el recurso extraordinario de revisión sea una actividad oficiosa y facultativa (no es una facultad discrecional) de la máxima autoridad administrativa contradice al derecho de petición establecido en la Constitución Política del Estado, ya que las administraciones tributarias o no atienden o contestan sin motivación alguna los recursos de revisión, mencionando que por ser una facultad de la Administración, no da trámite al recurso planteado, contraviniendo el derecho de petición; el trámite establecido en el Código Tributario; y, las normas que establecen la obligación de motivar todo acto administrativo.

La Sala Especializada de lo Fiscal ha aportado a la identidad del recurso extraordinario de revisión; sin embargo, ciertos aportes han sido

³ TESIS UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR SEDE ECUADOR ÁREA DE DERECHO NATURALEZA DEL RECURSO TRIBUTARIO DE REVISIÓN EN EL DERECHO TRIBUTARIO ECUATORIANO. ESTEBAN FRANCISCO BUENO CARRASCO
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/464/1/T618-MDE-Bueno-Naturaleza%20del%20recurso%20tributario%20de%20revisi%C3%B3n%20en%20el%20derecho%20tributario%20ecuatoriano.pdf>

⁴ Eusebio González, “LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES” publicado en el Tratado de Derecho Tributario, Editorial Temis, Bogotá Colombia, 2001.

utilizados de forma indebida por parte de la Administración Tributaria o simplemente han traído problemas prácticos que ponen en indefensión a los contribuyentes. La Administración Tributaria ha aplicado e interpretado indebidamente los fallos sustentando su criterio en que los mismos, en aplicación del Art. 19 de la Ley de Casación, son de aplicación obligatoria debido al ser de triple reiteración. En todo caso, es evidente que existe un abuso de dichos fallos:

- a. No da trámite a los recursos planteados resolviendo en la primera providencia la improcedencia del recurso, pese a que la propia jurisprudencia ha reconocido que, insinuada la revisión por el particular, la Administración debe darle trámite so pena de incurrir en una violación del derecho de petición consagrado en la Constitución.
- b. Restringe derechos mientras se resuelve el recurso de revisión (califica al contribuyente como incumplidor de sus obligaciones tributarias al cambiar su estado en lista blanca); es decir, restringe la facturación, los permisos de importación y, finalmente, prosigue con la coactiva.
- c. No resuelve o resuelve de forma tardía los recursos; en efecto, la Administración en más de una ocasión resuelve los recursos luego de tres años de haberlo interpuesto. Esto, en gran medida debido a que se ha reconocido que no cabe el silencio administrativo.

Estos abusos de la Administración, innegablemente afectan a los contribuyentes y deben ser corregidos. En este sentido, es evidente que el recurso de revisión ha perdido fuerza y no cumple con sus objetivos principales (garantizar los derechos de los contribuyentes y ser un control de legalidad y constitucional de los actos de la administración) debido a que la propia Administración simplemente confirma la gran mayoría de actos impugnados, lo que ha transformado al recurso de revisión, en ciertos casos, en una pérdida de tiempo o es utilizado como tabla de salvación para los contribuyentes que no impugnaron oportunamente a través de un reclamo los actos y resoluciones inferiores.

Es necesario realizar ciertos cambios en el Código Tributario sobre todo respecto del carácter optativo, facultativo y los plazos para la contestación del recurso de revisión. Así lo confirma Ignacio Vidal Maspons: *“Por el otro lado, si es que efectivamente es demostrable la utilidad del recurso de revisión, habría que reformar el Código Tributario*

para dejar claramente sentado de que tal recurso no es “optativo” ni “facultativo”, sino que es obligatorio, determinando los plazos a los que debe darse contestación al administrado, eliminando el término “insinuación” para referirse a la proposición del mismo.”⁵

Reforma al artículo 143

El objetivo de la propuesta de reforma al artículo 143 del Código Orgánico Tributario es evitar la discrecionalidad en la tramitación de los recursos de revisión y garantizar el derecho de petición de los sujetos pasivos. No busca crear una nueva instancia administrativa, sino reconocer expresamente la extensa jurisprudencia que la Corte Nacional de Justicia ha desarrollado respecto del recurso de revisión.

En este sentido, la propuesta busca incorporar lo resuelto por el Pleno de la Corte Nacional mediante resolución de 25 de noviembre de 2009, publicada en el Registro Oficial N.º 93 de 22 de diciembre del mismo año, que estableció el siguiente precedente jurisprudencial obligatorio: *“En aplicación del artículo 144 del Código Tributario, se determina que cuando el recurso de revisión ha sido insinuado por el particular, al amparo del artículo 143 del Código Tributario, la Autoridad Tributaria competente dará el trámite correspondiente, sin que sea posible ordenar, sin más, su archivo”*.

Este recurso permite que, de manera excepcional y debidamente justificada, la máxima autoridad de la Administración Tributaria pueda dejar sin efecto un acto firme o una resolución ejecutoriada.

La comisión interinstitucional que estuvo a cargo de la preparación del Código Tributario, expedido en 1975 y codificado en 2005, señaló que este recurso encuentra su justificación en la potestad de autocontrol de legalidad que le corresponde a la Administración. Su fundamento radica en los excepcionales motivos en que se apoya, lo cual justifica su interposición incluso a costa del fundamental postulado de la intangibilidad de los actos administrativos firmes (Proceso judicial No. 17510-2020-00017).

⁵ Ignacio Vidal Maspons, *“EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN Y EL PROCESO DE EJECUCIÓN”*, Memorias, VIII Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, Cevallos Editora Jurídica, Quito, 2007. Pág. 166.

La Corte Nacional ha señalado reiteradamente que el recurso de revisión no constituye un verdadero recurso como la apelación o la alzada, ni como lo fue el de reposición. Por su carácter extraordinario, se trata de una potestad de la máxima autoridad, dada su condición de contralor (Proceso judicial No. 17510-2016-00206). Eliminar esta consideración implicaría desconocer dichos criterios jurisprudenciales.

Para su ejercicio deben cumplirse dos condiciones: (1) que el acto o resolución se encuentre firme y ejecutoriado (Proceso judicial No. 17510-2020-00017), y (2) que se invoque y justifique una de las causales previstas en la norma.

Según el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario (TDCT) y la Corte Nacional, este recurso procede únicamente en los casos expresamente previstos en el Código Orgánico Tributario, y obedece a razones trascendentes que, por su importancia, prevalecen sobre la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de actos o resoluciones firmes (Fallo No. 156, Registro Oficial No. 167, 20 de septiembre de 2000). No se trata de un recurso destinado a restaurar el derecho de acción que no fue ejercido oportunamente.

Por lo tanto, si lo que se pretende es crear una nueva forma de impugnación, lo adecuado sería crear un recurso específico con esa finalidad, y no desnaturalizar el recurso de revisión, cuya procedencia se encuentra estrictamente limitada a las causales previstas en el Código Tributario.

Mantener el alcance de la potestad facultativa extraordinaria del recurso de revisión regulado en el artículo 143 y diferenciar claramente dos supuestos para la activación del recurso: El recurso revisión debe conservar su carácter de potestad extraordinaria. La norma propuesta permite que el recurso de revisión pueda ser activado de dos formas, de oficio o a petición de parte.

La propuesta reconoce, por un lado, el carácter extraordinario del recurso, fundado en la potestad de autocontrol de legalidad de la Administración, sin que pueda entenderse como una nueva instancia de impugnación; y, por otro, garantiza el derecho de petición, quedando la autoridad obligada a sustanciar el recurso presentado por el sujeto pasivo.

El recurso de revisión de oficio se mantiene como facultad discrecional de las máximas autoridades de la Administración Tributaria (central, seccional o de excepción), en concordancia con la naturaleza excepcional de este recurso.

Cuando el recurso de revisión sea solicitado por una persona natural o jurídica legítimamente interesada o afectada, la Administración tendrá la obligación de tramitarlo, sustanciar el procedimiento y emitir una resolución motivada. Este esquema elimina la ambigüedad del texto actual y se ajusta a la jurisprudencia de la Corte Nacional.

Según el TDCT y la CN, quien interpone un recurso de revisión debe sustentar que la causal se ha producido y que reviste una gravedad tal que justifique la revisión del acto firme (Proceso judicial No. 17510-2021-00514). Esta fundamentación debe ser tan contundente que amerite, de manera absolutamente excepcional, desconocer la firmeza o ejecutoriedad del acto o resolución (Proceso judicial No. 15710-2020-00292).

Se requiere también sustituir las expresiones: “*Director General del Servicio de Rentas Internas*”, “*prefectos provinciales y alcaldes*”, y “*máxima autoridad de la administración tributaria de excepción*”, por la fórmula unificada: “*La máxima autoridad de las administraciones tributarias, en el ámbito de sus competencias*” considerando que, además del el Servicio de Rentas Internas (SRI), existe otra administración tributaria central, como el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE).

El uso de una fórmula general permite que la norma se mantenga vigente frente a reformas institucionales, evitando la necesidad de modificaciones posteriores.

Este enfoque es coherente con la técnica legislativa moderna. El Código Tributario contiene ejemplos de errores normativos por uso de denominaciones específicas, como en los artículos 7 y 126, que mencionan a la ya inexistente Corporación Aduanera Ecuatoriana, sustituida posteriormente por SENAE.

También es necesaria la sustitución del término: “*una persona natural o jurídica*” por la expresión: “*persona legítimamente interesada o afectada*”. Es La redacción actual limita la legitimación para presentar el recurso de

revisión exclusivamente a personas naturales o jurídicas. El artículo 24 del COT amplía el concepto de sujetos pasivos, incluyendo herencias yacentes, comunidades de bienes, entidades sin personería jurídica.

La redacción propuesta reconoce a todos los entes legítimamente interesados o afectados, evitando exclusiones indebidas.

Esta nueva redacción asegura el respeto del principio de legalidad y el derecho de petición, al garantizar el acceso a mecanismos excepcionales de control de legalidad dentro del procedimiento administrativo tributario, por parte de todos aquellos que tuvieran interés legítimo.

Se sugiere también la sustitución de la frase “*en los siguientes casos: (...)*” por “*La revisión procederá únicamente en los siguientes casos:*”. Se preserva la técnica legislativa y se garantiza la coherencia normativa y estructural del artículo al cerrar el nuevo primer inciso con una fórmula habilitante: “*La revisión procederá únicamente en los siguientes casos:*”. Esto permite mantener sin alteraciones la enumeración actual de causales (1 a 6).

Reforma al artículo 147

El actual artículo 147 no fija un plazo para la resolución del Recurso de Revisión, la propuesta plantea un término de ciento ochenta días, en la que confirmará, invalidará, modificará o sustituirá el acto revisado.

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto, el artículo 147 del CT establecía un plazo de 90 días para resolver el recurso de revisión, el cual fue reformado posteriormente. Sin embargo, dicho plazo no se cumplía por la falta de consecuencias frente a su incumplimiento. En este contexto, el fundamento de la reforma es reducir el tiempo que tiene la Administración Tributaria para resolver los recursos de revisión, considerando que el plazo actual de un año genera retrasos que afectan el ejercicio del derecho de petición de los contribuyentes.

El CT prevé un plazo de un año para resolver el recurso de revisión, contado desde la conclusión del sumario o desde que la autoridad avoca conocimiento del expediente.

El plazo para resolver reclamos administrativos es de 120 días hábiles, contados desde el día hábil siguiente al de la presentación del reclamo, o

al de la aclaración o ampliación que disponga la autoridad administrativa, según lo previsto en el artículo 132 del CT6.

En el caso de la absolución de consultas, el artículo 137 del CT dispone que la autoridad deberá emitir su criterio dentro del plazo de treinta días de formuladas, salvo cuando se trata de consultas planteadas por gremios y se requiera la expedición de reglamento o de disposiciones de aplicación general.

Como puede observarse, el plazo de un año para resolver el recurso de revisión resulta excesivo en comparación con los plazos previstos para otros procedimientos. En este sentido, resulta razonable su reducción, con el fin de otorgar mayor uniformidad y evitar demoras injustificadas.

El texto vigente presenta ambigüedad respecto al momento desde el cual debe contarse el plazo para resolver el recurso de revisión.

Actualmente, se establece que la resolución debe emitirse “concluido el sumario”, pero también “en el plazo de un año desde que se avocó conocimiento”. Esta dualidad ha generado, en la práctica, demoras arbitrarias.

Aunque el artículo 144 del CT dispone que el sumario no podrá durar más de 20 días, no se establece un plazo máximo para su inicio ni se fija un término para que la autoridad avoque conocimiento. Esta omisión abre un margen de discrecionalidad incompatible con la seguridad jurídica.

La falta de claridad normativa impide determinar con certeza la duración máxima del recurso de revisión. Así, aunque el sumario deba concluirse en 20 días, la ausencia de límites para su inicio y para el avocamiento de conocimiento provoca que, en la práctica, el procedimiento carezca de un plazo efectivo de finalización.

Se propone que el plazo de 180 días se compute de la siguiente manera:
i) Cuando el recurso haya sido solicitado por el sujeto pasivo: desde la presentación del recurso; ii) Cuando el recurso se realice de oficio: desde la instauración del expediente (es decir, desde su inicio formal).

⁶ Los plazos se suspenden en los casos previstos en el mismo artículo.

La propuesta busca garantizar mayor seguridad jurídica, celeridad procesal y control sobre los plazos por parte del administrado, al establecerse con precisión el momento en que debe empezar a contarse el plazo en cada caso.

Se sugiere también la eliminación del segundo párrafo del artículo, a fin de evitar la desnaturalización del recurso de revisión, que constituye un mecanismo excepcional dentro de la potestad resolutoria de la Administración Tributaria. El segundo párrafo del artículo 147 del COT señala lo siguiente: *“En este último caso, la Administración Tributaria podrá cambiar la forma de determinación, de directa a presuntiva; en el plazo de un año desde que avocó conocimiento”*.

La finalidad del recurso de revisión no es iniciar un nuevo proceso de determinación ni reabrir la potestad determinadora de manera encubierta. Así lo ha reconocido la jurisprudencia, en el proceso judicial No. 17510-2017-00135, que subraya que el recurso de revisión no puede ser empleado como un medio indirecto para modificar o sustituir el proceso de determinación ya concluido.

Además, este párrafo introduce un segundo plazo adicional cuya forma de cómputo del plazo es igualmente ambigua, generando dudas sobre su aplicación y límites temporales. En consecuencia, se refuerza la necesidad de su eliminación.

Negación tácita

El recurso de revisión tiene un carácter extraordinario, y su procedencia depende de la verificación de causales excepcionales, previstas en el artículo 143 del CT, que justifiquen revisar actos que gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad y que se encuentran firmes y ejecutoriados.

En consecuencia, no resulta admisible que, sin que se verifique la existencia de una causal legal debidamente fundamentada, se permita modificar actos firmes y ejecutoriados. El silencio de la administración no debe ser interpretado como una aceptación tácita del recurso. Esto significaría desconocer la firmeza del acto y suspender su ejecución, sin que se verifique si existen causas para ello.

Por ello, se propone introducir en la norma una disposición que establezca el silencio administrativo negativo si la administración no resuelve dentro del plazo el recurso de revisión, por el cual se entenderá que el recurso ha sido rechazado.

6.11. De la Ejecución Coactiva (Art. 163)

El artículo 163 establece: *“Citación y notificación.- La citación del auto de pago se efectuará al coactivado o su representante, conforme las formas de notificación contenidas en el artículo 107. La citación por la prensa procederá, cuando se trate de herederos o de personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar, en la forma establecida en el artículo 111. Las providencias y actuaciones posteriores se notificarán al coactivado o su representante, siempre que hubiere señalado domicilio especial para el objeto”.*

El artículo 163 del CT dispone que la citación del auto de pago en la ejecución de los procesos coactivos se efectuará conforme las formas de notificación contenidas en el artículo 107, generando un error técnico en la citación y la notificación que vulnera el debido proceso y el derecho a la defensa.

Al respecto es indispensable señalar que la ejecución coactiva es parte del ejercicio de autotutela por la que el Estado tiene el derecho de exigir y cobrar una obligación tributaria que ha adquirido firmeza, y que no ha sido pagada en forma voluntaria, sin recurrir a la justicia ordinaria (véase, al respecto, lo expresado por José Vicente Troya, comentado por Diego Pino Roditti y Sofía Gordillo Pérez en Manual de Derecho Tributario Formal, Ediciones Legales, 2023, página 183).

Según lo señalado por el TDCT (Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario), el procedimiento de coactiva es un trámite administrativo especial y separado, que impropriamente fue denominado en el pasado como juicio coactivo, en que interviene un funcionario ejecutor, y que requiere, para que el coactivado pueda ejercer la defensa, mediante la presentación de excepciones, de la citación del auto de pago (Artículos 157, 161 y 163 del Código Tributario), por lo que no puede entenderse que la citación pueda ser realizada mediante el buzón del contribuyente, ya que el Acuerdo de Responsabilidad y Uso de Medios Electrónicos suscrito por el sujeto pasivo permite recibir en vía electrónica actuaciones administrativas o resoluciones administrativas desmaterializadas, pero

no notificación para el inicio de un proceso coactivo (Juicio 09501-2024-00182, 4 de agosto de 2025).

En este sentido, el TDCT resalta la necesidad de que la Administración Tributaria utilice el mejor mecanismo para poner en conocimiento del coactivado el auto de pago, y señala que, al tener plenamente identificado el domicilio tributario, en un lugar plenamente ubicable y formal no se encuentra explicación para que el SRI haya seleccionado la comunicación electrónica. Sin embargo, aclara que no se sugiere una prelación para la realización de la citación, según el art. 107 del CT, sino más bien que debe privilegiarse la forma más adecuada, ya que la finalidad de la citación es procurar que el coactivado llegue a estar plenamente informado de la acción en su contra para que pueda ejercer el derecho a la defensa consagrado en el art. 76.7 de la Constitución (literales a, b y c).

Finalmente, en el caso señalado, el TDCT señaló que: (i) se efectuó una notificación y no una citación (como manda la ley), por lo que considera que el acto no cumple con la formalidad prevista en la ley (art. 163 del Código Tributario); (ii) que la misma fue realizada en forma electrónica en función de un acuerdo en que el contribuyente no consintió recibir citaciones de coactiva; y, (iii) que no se empleó el medio más idóneo para que el coactivado conozca de la acción en su contra, vulnerando el ejercicio del derecho a la defensa previsto en los literales a, b y c del numeral 7 del art. 76 de la Constitución.

De lo expuesto se verifica que el error técnico contenido en el 163 del Código Tributario, en el que se practica la citación mediante las formas de notificación, vulnera el debido proceso y el derecho a la defensa, y perjudica a la propia Administración Tributaria, al emitir actos que posteriormente son declarados nulos debido a la ambigüedad normativa.

Implementación de reglas claras para la citación del auto de pago, en armonía con la seguridad jurídica, el debido proceso y el derecho a la defensa: Se propone corregir el error técnico del artículo 163 del Código Tributario, por medio del cual se remite al artículo 107 (notificaciones), para distinguir la citación como acto procesal que da inicio a la coactiva.

La reforma propone que la citación del auto de pago se efectúe siguiendo un orden:

i) Personalmente, en el domicilio del contribuyente o de su representante legal, mediante entrega física del auto de pago.

ii) De forma supletoria, mediante boleta o correo certificado con constancia de recepción; y,

iii) Solo en caso de imposibilidad manifiesta de ubicar al coactivado, se procederá mediante medios electrónicos que permitan dejar constancia fehaciente de la recepción, o en su defecto, por la prensa conforme al artículo 111 del CT.

De esta forma prioriza el principio de debido proceso y derecho a la defensa, limitando el uso de medios impersonales o automatizados para actos de ejecución forzosa.

De igual forma, se armoniza con estándares de legislación comparada en materia de cobro coactivo y apremio.

6.12. De las Excepciones (Arts. 214, 223, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285)

El artículo 214 del Código Tributario dispone que las excepciones al procedimiento de ejecución de créditos tributarios se presentarán ante el ejecutor, dentro de veinte días, contados desde el día hábil siguiente al de la notificación del auto de pago. Y, que el trámite se sujetará a lo que se dispone en los artículos 279 y siguientes de este Código.

El artículo 279 ibídem dispone que una vez “presentadas las excepciones en el plazo señalado en el artículo 214 o notificada su recepción en los casos previstos en el artículo 215, el funcionario ejecutor remitirá al Tribunal Distrital de lo Fiscal, dentro del plazo de cinco días, copia del proceso coactivo, de los documentos anexos y de las excepciones con sus observaciones.

En la misma providencia que ordene la remisión al Tribunal Distrital de lo Fiscal, o por oficio, el funcionario ejecutor señalará domicilio para sus notificaciones.”

En el Capítulo III Del trámite de las excepciones, del Título II de la Sustanciación ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal, del Libro III del

Procedimiento Contencioso del Código Tributario (artículos 279 al 285), se establece que:

- La remisión al tribunal: el funcionario ejecutor remitirá al Tribunal Distrital de lo Fiscal, dentro del plazo de cinco días, copia del proceso coactivo, de los documentos anexos y de las excepciones con sus observaciones. En la misma providencia que ordene la remisión al Tribunal Distrital de lo Fiscal, o por oficio, el funcionario ejecutor señalará domicilio para sus notificaciones.
- Las razones de rechazo de las excepciones.
- Las notificaciones y término probatorio: Recibidas las copias y más documentos de que se habla en el artículo anterior, el Ministro de Sustanciación mandará notificar al excepcionante y al ejecutor el particular. Asimismo, mandará notificar las excepciones a la autoridad administrativa de la que proviene la orden de emisión del título de crédito, con quien deba contarse en la causa y en el domicilio que señale, concediéndole el plazo de cinco días, para que, de estimarlo necesario, las conteste. Vencido el plazo indicado, con la contestación o sin ella, se concederá a las partes el plazo de cinco días para la presentación de pruebas.
 - Sentencia
 - Vicios subsanables
 - Condena en costas
 - Afianzamiento de la obligación

De acuerdo con lo establecido en el Código Orgánico General de Procesos, en sus artículos 315, 316 y 317 ya se establece el procedimiento de excepciones a la coactiva, los cuales abarcan todos los procesos establecidos en el Código Tributario sin embargo disponen tratamientos distintos a las demandas de excepciones.

En consecuencia, no existe claridad sobre el procedimiento en la formulación de la demanda de excepciones. El Código Orgánico General de Procesos establece un procedimiento para todas las demandas contencioso tributarias y el Código Tributario establece un procedimiento distinto para la demanda de excepciones.

Adicionalmente, en la práctica, el funcionario ejecutor no remite a tiempo la demanda de excepciones al Tribunal, o no remite o se abroga funciones inadmitiendo la demanda, inobservando las garantías al debido proceso.

Esta reforma pretende tener mayor claridad y uniformidad sobre las normas de procedimiento aplicables a la formulación de la demanda de excepciones y garantizar el derecho al debido proceso.

Por lo que se requiere que:

1. La demanda de excepciones a la ejecución coactiva sea interpuesta ante la o el juzgador competente y no ante el ejecutor.
2. El trámite se sujete a lo que dispone el Código Orgánico General de Procesos.
3. Se actualice las denominaciones de las normas legales de estos artículos y se reemplace “*Tribunal Distrital de lo Fiscal*” por “*Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario*”; “*Código de Procedimiento Civil*” por “*Código Orgánico General de Procesos*”; y, “*Código de Procedimiento Penal*” por “*Código Integral Penal*”.

6.13. Del Pago Indebido (Artículos 305, 306)

El artículo 306 del Código Tributario señala que el reclamo administrativo de pago indebido procede “*cuando se ha realizado el pago conforme a un erróneo acto de determinación o de acuerdo a una acta de fiscalización u otro acto, del que no se hubiere presentado reclamo alguno*”.

Mediante Resolución No. 09-2023 el Pleno de la Corte Nacional de Justicia analizó el artículo antes citado y resolvió lo siguiente: “*Artículo 1. El reclamo de pago indebido que contempla el artículo 306, numeral 1 del Código Tributario procede cuando se realiza un pago en función de un erróneo acto de determinación tributaria, sobre el que no se hubiere presentado reclamo alguno, acto firme, lo cual permite el ejercicio del derecho de defensa de los administrados*”.

Efectos de la Resolución No. 09-2023: La Corte Nacional determinó, mediante jurisprudencia obligatoria, que puede existir pago indebido en virtud de un erróneo acto de determinación tributaria, sobre el que no se hubiere presentado reclamo alguno, es decir, un acto firme.

En este contexto, el artículo 305 del Código Tributario dispone que el plazo para para formular el reclamo o la acción de pago indebido prescribe del plazo de tres años, contados desde la fecha del pago.

Sin embargo, para que sea efectiva tal decisión judicial, el plazo que tiene el contribuyente para ejercer su derecho debe contabilizarse desde el momento en que el pago se configuró como indebido, toda vez que existen un sin número de casos en los que el pago del tributo se realiza en un primer momento, como un pago debido y, se configura como un pago indebido de forma posterior.

Esto implica que el derecho a devolución no nace al realizar el pago sino al verificarse y cumplirse las condiciones para ser considerado como indebido.

Si el contribuyente iniciara la acción de pago indebido o presentara el reclamo antes de que se configure como indebido éste no prosperaría de forma favorable, porque no ha nacido aún su derecho a la devolución. Si se configura como indebido cuando hubieran pasado más de 3 años des de la realización del pago, habría perdido la posibilidad de iniciar las acciones.

Casos en los que el pago se configura como indebido de forma posterior al pago: Aunque existen muchos casos en los que el pago se puede configurar como indebido después de realizado, se señalan algunos ejemplos que demuestran que, al realizarlo no es posible aun exigir su devolución.

Impuesto a los inmuebles no edificados: El artículo 507 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece el Impuesto a los inmuebles no edificados, el cual genera un recargo anual del dos por mil (2%) hasta que se realice la edificación.

El literal e) ibidem dispone que, “*en el caso de transferencia de dominio sobre inmuebles sujetos al recargo, no habrá lugar a éste en el año en que se efectúe el traspaso ni en el año siguiente*”; señalando además que el plazo de exoneración “*se extenderá a cinco años a partir de la fecha de la respectiva escritura, en el caso de inmuebles pertenecientes a personas que no poseyeren otro inmueble dentro del cantón y que estuvieren tramitando préstamos para construcción de viviendas en una de las instituciones financieras legalmente constituidas en el país, conforme se justifique con el correspondiente certificado*” y, en el caso de que los propietarios de los bienes inmuebles sean migrantes ecuatorianos en el exterior, el plazo se extenderá a diez años.

El pago de este impuesto se realiza junto con el Impuesto a los Predios Urbanos, el cual, según lo previsto en el artículo 512 del COOTAD, puede realizarse desde el primero de enero de cada año y hasta el 31 de diciembre. Por lo tanto, si los contribuyentes pagan el impuesto antes de diciembre y, posteriormente venden el inmueble, habrán pagado el tributo, sin aplicar la exoneración respectiva.

En estos casos, el pago se puede realizar en un momento en el que aún no existe derecho a aplicar la exoneración, y en el que tampoco es posible solicitar la devolución del tributo porque no es indebido. Es a partir del momento de la venta del inmueble que se genera el derecho a la aplicación de la exoneración, en ese momento se configura el pago como indebido, y nace el derecho del sujeto pasivo a su devolución, por lo que corresponde que sea a partir de entonces que se contabilice el plazo para la que opere prescripción del derecho.

Determinaciones tributarias en base a otros actos de determinación (casos IVA – ICE: Según la Ley de Régimen Tributario Interno el ICE (Impuesto a los Consumos Especiales) en las importaciones es un componente para establecer la base imponible del IVA (Impuesto al Valor Agregado) de los bienes importados. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario (TDCT) y la Corte Nacional (CN) han señalado que cuando quedan sin efecto las actas de determinación correspondientes al ICE, que han servido de base para la determinación de la base imponible del IVA debe considerarse que el derecho a solicitar el pago indebido nace a partir de las sentencias que dejaron sin efecto las actas de determinación de ICE (Juicio No. 09503-2015-00090, jueves 3 de mayo del 2018, Corte Nacional).

En otro caso, el TDCT, señaló que el plazo de prescripción del art. 305 del Código Tributario (CT) resulta inaplicable, frente a la sentencia dictada por la Corte Nacional de Justicia que dejó sin efecto la determinación de ICE, en base a la cual se determinó el IVA. Considera que, en virtud del artículo 306 del CT, al haberse emitido la sentencia el 9 de noviembre de 2021, que declara la inexistencia de las diferencias determinadas en la obligación tributaria del ICE 2008, no ha nacido la obligación de IVA y el pago efectuado resulta indebido a partir de la sentencia firme, ya que es en ese momento que lo pagado adquiere la condición de indebido.

Por esta razón, el TDCT concluye que no puede operar la prescripción de la acción de pago indebido contabilizado desde la fecha del pago, tomando en cuenta que lo indebido nace desde la fecha que la sentencia que resolvió la improcedencia de las diferencias de ICE adquirió firmeza, lo cual se fundamenta en la Resolución 09-2023, precedente judicial obligatorio respecto la institución del Pago Indebido (Juicio No. 17510-2022-00337, del jueves 21 de diciembre del 2023).

Mediante la norma interpretativa se propone reconocer los efectos de la jurisprudencia de la Corte Nacional, a fin de que el plazo de prescripción sea contabilizado desde que el pago se configure como indebido o en exceso, cuando al momento de realizarse hubiera sido un pago debido; de esta forma se garantiza el ejercicio del derecho de petición y el debido proceso.

7. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

El informe para primer debate del **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA DEL CÓDIGO TRIBUTARIO”**, ha cumplido el trámite legal correspondiente conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

8. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME

Por las motivaciones constitucionales y legales expuestas, la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, **RESUELVE: APROBAR** el presente **Informe para Primer Debate del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO”**, con seis (6) votos afirmativos, cuatro (4) votos negativos, cero (0) votos en abstención y cero (0) votos en blanco, conforme al siguiente detalle:

Tabla 6 Registro de Votación

No.	ASAMBLEÍSTA	AFIRMATIVO	NEGATIVO	ABSTENCIÓN	BLANCO	AUSENTE
1	Nathaly Estefania Farinango Delgado, Presidenta	X				
2	Adrián Ernesto Castro Piedra, Vicepresidente	X				
3	María Cristina Acuña Vaca	X				
4	María del Cisne Molina Coro	X				
5	Hernán Patricio Zapata Rojas	X				
6	Carlos Steve Villacrés Salazar	X				
7	José Luis Vallejo Ayala		X			
8	Mónica Rocío Alemán Mármol		X			
9	Juan Kleiner Guzmán Cruz		X			
10	Liliana Elizabeth Durán Aguilar		X			
	TOTAL	6	4			

9. ASAMBLEÍSTA PONENTE

Asambleísta Nathaly Estefanía Farinango Delgado, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control.

**10. ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL PRESENTE INFORME
PARA PRIMER DEBATE DEL “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”:**



Nathaly Estefanía
Farinango Delgado



Nathaly Estefanía Farinango Delgado
PRESIDENTA



Firmado electrónicamente por:
ADRIAN ERNESTO
CASTRO PIEDRA

Validar únicamente con FirmaEC

Adrián Ernesto Castro Piedra
VICEPRESIDENTE



Firmado electrónicamente por:
MARIA CRISTINA
ACUNA VACA

Validar únicamente con FirmaEC

María Cristina Acuña Vaca
ASAMBLEÍSTA



María Del Cisne
Molina Coro



María del Cisne Molina Coro
ASAMBLEÍSTA



Firmado electrónicamente por:
HERNAN PATRICIO
ZAPATA ROJAS

Validar únicamente con FirmaEC

Hernán Patricio Zapata Rojas
ASAMBLEÍSTA



Firmado electrónicamente por:
CARLOS STEVE
VILLACRES SALAZAR

Validar únicamente con FirmaEC

Carlos Steve Villacrés Salazar
ASAMBLEÍSTA

José Luis Vallejo Ayala
ASAMBLEÍSTA

Mónica Rocío Alemán Mármol
ASAMBLEÍSTA

Juan Kleiner Guzmán Cruz
ASAMBLEÍSTA

Liliana Elizabeth Durán Aguilar
ASAMBLEÍSTA

11. PROYECTO DE LEY

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El primer Código Orgánico Tributario fue publicado en 1983, en el año 2025, mediante Resolución No. 009, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 del 14 de junio del 2005 se expidió la Codificación del Código Tributario y que, mediante Resolución No. 26, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 463 del 17 de Noviembre del 2004, se expidió la Codificación de la Ley de Régimen Tributario Interno, con la finalidad de armonizar e integrar todas las normas dispersas contenidas en los mentados cuerpos legales y sus distintas reformas

Sin embargo, no ha existido actualizaciones en cuanto a procesos, procedimientos e incluso leyes e instituciones que ya no se encuentran vigentes. Lo que provoca incertidumbre jurídica y vulneración de derechos de los sujetos pasivos.

Debido a esta falta de claridad en la normativa expuesta en el Código Tributario, la Administración Tributaria a establecido requisitos, procesos y procedimientos que no se encuentran establecidos en la normativa tributaria y ha procedido a negar, rechazar o archivar solicitudes de devolución y reclamos de impuestos pagados indebidamente o en exceso, perjudicando a los sujetos pasivos y contribuyentes, al irse en contra de un derecho personal garantizado por el Estado, deudor de los valores representados en dichas acreencias.

El candado expuesto en el artículo 55 del Código Tributario, que dispone que la prescripción debe ser alegada expresamente por quien pretende beneficiarse de ella y que el juez o autoridad administrativa no podrá declararla de oficio, no permite a la misma Administración Tributaria depurar sus bases de datos y créditos incobrables a la espera de que los contribuyentes soliciten la prescripción de obligaciones. Y de esa forma redirigir sus recursos a procesos de cobro de acuerdo más eficientes.

Es necesario impulsar el cierre eficaz de conflictos al habilitar acuerdos inteligentes sobre hechos o normas determinados, cuando la Administración Tributaria considere dar por terminado el litigio o conflicto, dando la posibilidad de realizar acuerdos de mediación tributaria sin condiciones recíprocas cuando estos consistan en la aplicación directa de la normativa vigente a los hechos del caso.

Es necesaria la armonización entre el Código Tributario y el Código Orgánico General de Procesos. Las diferencias entre las disposiciones legales causa tensión normativa entre la la ejecutoriedad reconocida por el Código Tributario y las garantías procesales previstas por el Código Orgánico General de Procesos, que habilita la ejecución de los actos administrativos por parte de la Autoridad Tributaria aun cuando no hubiera prescrito el plazo para proponer acciones contenciosas tributarias.

Es indispensable que las normas que establecen las reglas procesales para la notificación de los actos administrativos garanticen el derecho de los administrados a conocer el contenido de estos, de tal forma que la notificación cumpla su finalidad real. De esta forma se garantiza el debido proceso y el derecho a la defensa, se genera certeza, seguridad jurídica y se refuerza el principio de confianza legítima, a la vez que evita la discrecionalidad y arbitrariedad.

El reconocimiento de los derechos y garantías de los contribuyentes al diferenciar las facultades y tipos de procedimiento de la Administración Tributaria, a través de la estructuración correcta y clara a nivel normativo de la determinación complementaria permitirá a la Administración Tributaria suspender la tramitación de los reclamos administrativos y el plazo para resolverlos con el fin de ejercer la facultad determinadora con la finalidad de corregir los actos de determinación previamente prácticos que contuvieran errores. Esta claridad normativa genera certeza y seguridad jurídica a los contribuyentes, y además garantiza su derecho de petición respecto a las solicitudes y reclamos devolución de tributos, cuando se cumplan los requisitos previstos en el Código Tributario, según las reglas del debido proceso, al tener la Administración Tributaria el deber atender su petición mediante el ejercicio de la facultad resolutive.

Otra falencia de la norma actual es que contiene un vacío procesal en relación con el momento en el que debe empezar a contabilizarse el plazo que tiene la Administración Tributaria para resolver el reclamo, el texto vigente presenta ambigüedad respecto al momento desde el cual debe contarse el plazo para resolver el reclamo.

El Código Tributario no establece un plazo máximo ni fija un término para que la autoridad ordene la apertura del término probatorio. Por lo tanto, puede ordenarse la apertura del plazo de prueba un día antes del

vencimiento del plazo para resolver el reclamo y, en esos casos, el plazo para emitir resolución empezará a contarse desde el día hábil siguiente al del vencimiento del término probatorio. Esto deja un margen de discrecionalidad incompatible con la seguridad jurídica.

En cuanto al Recurso de Revisión, de la información emitida por el Servicio de Rentas Internas (SRI), actualmente la administración tributaria central recibe un promedio de 780 trámites anuales desde el año 2.020 hasta el año 2.025 (aproximadamente 3.510 trámites). Hasta la presente fecha mantienen más de 1.241 recursos de revisión en ejecución y 1.118 pendientes de análisis, es decir en total 2.359 recursos de revisión pendientes de resolución. Y, al ser un proceso que está concentrado y cuyo tiempo para ser presentado contempla los 3 años, este número de trámites podría incrementarse significativamente.

Adicionalmente, el SRI mantiene aproximadamente en cola 1.018 insinuaciones de oficio de recursos de revisión, es decir, recursos de revisión internos de la administración tributaria que requieren atención inmediata.

Y, el tiempo de atención promedio de los recursos de revisión, de acuerdo con lo indicado por el SRI, es de 480 días, sin embargo, no se atienden todos los trámites, por lo que los contribuyentes no reciben atención o respuesta motivada y se viola sus derechos y garantías constitucionales.

El hecho de que el recurso extraordinario de revisión sea una actividad oficiosa y facultativa (no es una facultad discrecional) de la máxima autoridad administrativa contradice al derecho de petición establecido en la Constitución Política del Estado, ya que las administraciones tributarias o no atienden o contestan sin motivación alguna los recursos de revisión, mencionando que por ser una facultad de la Administración, no da trámite al recurso planteado, contraviniendo el derecho de petición; el trámite establecido en el Código Tributario; y, las normas que establecen la obligación de motivar todo acto administrativo.

La Administración Tributaria restringe derechos mientras se resuelve el recurso de revisión (califica al contribuyente como incumplidor de sus obligaciones tributarias al cambiar su estado en lista blanca); es decir, restringe la facturación, los permisos de importación y, finalmente, prosigue con la coactiva.

Y, no resuelve o resuelve de forma tardía los recursos; en efecto, la Administración en más de una ocasión resuelve los recursos luego de tres años de haberlo interpuesto. Esto, en gran medida debido a que se ha reconocido que no cabe el silencio administrativo.

Estos abusos de la Administración, innegablemente afectan a los contribuyentes y deben ser corregidos. En este sentido, es evidente que el recurso de revisión ha perdido fuerza y no cumple con sus objetivos principales debido a que la propia Administración simplemente confirma la gran mayoría de actos impugnados, lo que ha transformado al recurso de revisión, en ciertos casos, en una pérdida de tiempo o es utilizado como tabla de salvación para los contribuyentes que no impugnaron oportunamente a través de un reclamo los actos y resoluciones inferiores. Es necesario realizar ciertos cambios en el Código Tributario sobre todo respecto del carácter optativo, facultativo y los plazos para la contestación del recurso de revisión.

Otra discrepancia se evidencia en el se verifica en el error técnico de practicar la citación mediante las formas de notificación, lo que vulnera el debido proceso y el derecho a la defensa, y perjudica a la propia Administración Tributaria, al emitir actos que posteriormente son declarados nulos debido a la ambigüedad normativa.

No existe claridad sobre el procedimiento en la formulación de la demanda de excepciones. El Código Orgánico General de Procesos establece un procedimiento para todas las demandas contencioso tributarias y el Código Tributario establece un procedimiento distinto para la demanda de excepciones.

Finalmente, en cuanto al plazo de prescripción para solicitar el pago indebido, es importante reconocer los efectos de la jurisprudencia de la Corte Nacional, a fin de que el plazo de prescripción sea contabilizado desde que el pago se configure como indebido o en exceso, cuando al momento de realizarse hubiera sido un pago debido; de esta forma se garantiza el ejercicio del derecho de petición y el debido proceso.

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL
CONSIDERANDO:

- Que la Constitución de la República del Ecuador, consagra en su artículo 82, el derecho a la seguridad jurídica al indicar que la misma se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
- Que la Asamblea Nacional, de acuerdo con el artículo 84 de la Constitución, tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución e instrumentos internacionales.
- Que el artículo 6 del Código Tributario confiere al Estado la responsabilidad de usar el sistema de impuestos como una herramienta de política económica para equilibrar la distribución de la riqueza.
- Que el objetivo de los tributos va más allá de la simple recaudación, estableciendo su rol como motor para el desarrollo social y económico.
- Que el sistema tributario de Ecuador tiene como objetivo principal promover una sociedad más justa y equitativa, apoyándose en un modelo de tributación progresiva, que se sustente en aquellos impuestos que sirvan para disminuir las desigualdades y que busquen una mayor justicia social;
- Que el sistema tributario es un instrumento crucial de la política económica. Su función no se limita a proporcionar recursos públicos al Estado, sino que también fomenta la inversión, el ahorro y una mejor distribución de la riqueza. Por ello, es imperativo actualizar el marco jurídico que lo rige con herramientas que aseguren una gestión efectiva y eficiente, permitiendo así el establecimiento de tributos justos que graven a los contribuyentes de acuerdo con su verdadera capacidad económica.
- Que se requiere introducir reformas en la normativa para asegurar el ejercicio efectivo de las facultades de gestión fiscal, proporcionando

a la administración tributaria mayores y mejores instrumentos para prevenir y controlar la evasión y la elusión de los tributos.

Que es esencial que el Estado cuente con un cuerpo normativo fuerte para implementar de manera efectiva sus planes de obtención y uso de recursos públicos. Esto proporcionará estabilidad y seguridad jurídica tanto al Fisco como a los contribuyentes.

En ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO

Artículo 1.- Reformase en el Código Tributario, lo siguiente:

Uno.- Agréguese al final del numeral 13 del artículo 30.1 el siguiente texto:

"Este derecho se genera por el mero cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en los artículos 122 y 123 del Código Tributario, sin que sea exigible para su reconocimiento la existencia de una cuenta por cobrar o cualquier otro requisito no establecido en la ley."

Dos.- Elimínese el último párrafo del artículo 55 que señala:

"La prescripción debe ser alegada expresamente por quien pretende beneficiarse de ella, el juez o autoridad administrativa no podrá declararla de oficio."

Tres.- Agréguese el siguiente artículo innumerado a continuación del artículo 56.2:

“Artículo (...)- *Ámbito de acuerdos en mediación tributaria sin concesiones recíprocas. En los procesos de mediación tributaria, la Administración Tributaria podrá arribar a acuerdos que no impliquen concesiones recíprocas cuando estos consistan en la aplicación directa de la normativa vigente a los hechos del caso, en el marco de su estrategia institucional de resolución de conflictos. Estos acuerdos, aun cuando no versen sobre elementos jurídicos indeterminados ni hechos de valoración incierta, no constituyen transacción en los términos del artículo 2348 del*

Código Civil ni requieren autorización previa de la Procuraduría General del Estado, siempre que no se modifiquen los elementos esenciales de la obligación tributaria ni se renuncie a derechos irrenunciables."

Cuatro.- Agregase al párrafo final del Artículo 84, el siguiente:

"y siempre que hubiera prescrito el derecho para ejercer las acciones contencioso tributarias respectivas, según lo previsto en los artículos 306 y 307 del Código Orgánico General de Procesos".

Cinco.- Agréguese al final del artículo 107 el siguiente párrafo:

"Cuando el sujeto pasivo hubiere señalado expresamente un canal específico para notificaciones dentro del expediente administrativo, como correo electrónico, casilla judicial o domicilio procesal, la Administración Tributaria estará obligada a utilizar prioritariamente dicho medio para todas las actuaciones del procedimiento correspondiente. La utilización de otros mecanismos será válida únicamente en caso de imposibilidad técnica justificada, sin perjuicio de la obligación de garantizar que el contribuyente reciba oportunamente el contenido del acto".

Seis.- Agréguese a continuación del artículo 114.1 el siguiente artículo innumerado:

"Artículo (...).- Para efectos de las notificaciones por medios electrónicos previstas en este artículo, la Administración Tributaria deberá efectuarla simultáneamente a través del buzón electrónico del contribuyente y el señalado expresamente para el trámite en curso. En los casos en que no se hubiera señalado expresamente correo electrónico dentro del trámite en curso deberá notificarse al correo electrónico registrado en el RUC. Esta doble notificación será obligatoria, independientemente de la naturaleza del acto. La utilización de uno solo de los canales será válida únicamente si ha sido expresamente autorizado por el contribuyente. En todos los casos, la carga de acreditar la validez de la notificación recae en la Administración Tributaria."

Siete.- En el artículo 115 sustitúyase la frase: "acto determinativo de obligación tributaria, por verificación de una declaración, estimación de oficio o liquidación" por: "acto administrativo".

Ocho.- Añádase el siguiente artículo innumerado a continuación del artículo 123 del Código Orgánico Tributario:

"Artículo (...).- Devolución del Pago de lo debido: Los contribuyentes a los que la Ley les ha otorgado el derecho de solicitar la devolución de lo debidamente pagado, tendrán cinco años como plazo de prescripción para ejercer tal derecho contados a partir de la fecha de pago del tributo."

Nueve.- Sustitúyase el artículo 131 por el siguiente:

"Artículo 131.- Determinación complementaria.- Cuando de la tramitación de un reclamo se advierta la existencia de hechos no considerados en la determinación del tributo que se impugna, o cuando los hechos considerados fueren incompletos o inexactos, la autoridad administrativa dispondrá la suspensión del trámite y la práctica de un proceso de verificación o determinación complementario, disponiendo se emita la correspondiente Orden de Determinación Complementaria."

La suspensión del trámite del reclamo suspende, consecuentemente, el plazo para emitir la resolución correspondiente.

Realizada la determinación complementaria, que se registrará por el mismo procedimiento establecido para el ejercicio de la facultad determinadora de la administración tributaria, continuará decurriendo el plazo que se le concede a la administración para dictar resolución, la que se referirá al reclamo inicial y contendrá el acto de determinación complementaria definitivo. El acto de determinación complementaria sólo podrá ser objeto de impugnación judicial con la resolución del reclamo inicial".

Diez.- Sustitúyase el artículo 132 por el siguiente:

"Artículo 132.- Plazo para resolver los reclamos.- La Administración Tributaria deberá emitir y notificar la resolución correspondiente en un plazo máximo de ciento veinte (120) días hábiles, contados desde el día hábil siguiente al de la presentación del reclamo. Este plazo se suspenderá en los siguientes casos:

1) Cuando, conforme a lo dispuesto en los artículos 127 y 129 de este Código, la Administración requiera aclaraciones o documentos adicionales a los presentados por el sujeto pasivo. En tales casos, deberá formular el requerimiento en un plazo máximo de sesenta (60) días contados desde la

presentación del reclamo. Una vez cumplido el requerimiento, el cómputo del plazo se reanudará por el tiempo restante. En ningún caso el plazo podrá suspenderse por más de 90 días contados desde la presentación del reclamo. Tampoco será admisible la suspensión del plazo por esta causa más de una vez.

2) Cuando se verifique la necesidad de emitir una determinación complementaria conforme al artículo 131, caso en el cual el plazo se suspenderá automáticamente desde la emisión de la orden de determinación complementaria respectiva y se reanudará vencido el plazo para presentar observaciones al acta borrador de determinación complementaria.

3) Las reclamaciones aduaneras la resolución se expedirá en 30 días hábiles por el Gerente Distrital de Aduana respectivo."

Once.- Sustitúyase el artículo 143 por el siguiente:

“Artículo 143.- *Del Recurso de Revisión.- La máxima autoridad de las administraciones tributarias, en el ámbito de sus competencias, tienen la potestad extraordinaria de iniciar, de oficio o por pedido del contribuyente, la revisión de actos administrativos firmes o resoluciones ejecutoriadas de naturaleza tributaria. Cuando esta revisión sea solicitada por una persona legítimamente interesada o afectada por los efectos jurídicos del acto o resolución, la administración estará obligada a admitirla a trámite, sustanciar el sumario correspondiente y emitir resolución motivada. La revisión procederá únicamente en los siguientes casos:*

1.- Cuando hubieren sido expedidos dictados con evidente error de hecho o de derecho, verificados y justificados según informe jurídico previo, siempre que el error de hecho se identifique del análisis de mérito del expediente.

2. Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental que fueron ignorados al expedirse el acto o resolución de que se trate, evidenciando un error, siempre que se demuestre que hubiera sido imposible ser aportados al procedimiento previo, ya sea por no existir al momento de expedirse el acto o resolución impugnados o por caso fortuito o fuerza mayor;

3. Cuando los documentos que sirvieron de base fundamental para dictar tales actos o resoluciones fueren manifiestamente nulos, en los términos de los artículos 47 y 48 de la Ley Notarial, o hubieren sido declarados nulos por sentencia judicial ejecutoriada;

4. Cuando en igual caso, los documentos, sean públicos o privados, por contener error evidente, o por cualquiera de los defectos señalados en el Código Orgánico General de Procesos, o por pruebas posteriores, permitan presumir, grave y concordantemente, su falsedad;

5. Cuando habiéndose expedido el acto o resolución, en virtud de prueba testimonial, los testigos hubieren sido condenados en sentencia judicial ejecutoriada, por falso testimonio, precisamente por las declaraciones que sirvieron de fundamento a dicho acto o resolución; y,

6. Cuando por sentencia judicial ejecutoriada se estableciere que, para dictar el acto o resolución materia de la revisión, ha mediado delito cometido por funcionarios o empleados públicos que intervinieron en tal acto o resolución.”

Doce.- Agréguese a continuación del artículo 143 el siguiente artículo innumerado:

“Artículo (...) Admisibilidad.- El escrito de petición del Recurso de Revisión contendrá:

1. Los requisitos exigidos en el artículo 119 de este Código; y,
2. La determinación de las causales en que se funda y el anuncio probatorio, cuando corresponda.

Si el escrito fuere obscuro o no reuniere los requisitos establecidos en el presente artículo, la autoridad administrativa competente dispondrá que se la aclare o complete en el plazo de diez días; y de no hacerlo se tendrá por no presentado y se ordenará su archivo.

Cuando se evidencie que respecto del acto administrativo sobre el cual versa la insinuación del recurso de revisión, se ha iniciado una acción contencioso tributaria, quedará insubsistente el recurso de revisión que sobre el mismo asunto se ha propuesto en la vía administrativa.”

Trece.- Sustitúyase el artículo 145 por el siguiente:

"Artículo 145.- Improcedencia del recurso.- No procede el recurso de revisión en los siguientes casos:

1. Cuando el asunto hubiere sido resuelto en sede judicial;
2. Cuando desde la fecha en que se notificó el acto o resolución hubiere transcurrido más de un año, en los casos de los numerales 1, 2, 3 y 4, del artículo 143;
3. Cuando en los casos de los numerales 5 y 6 del mismo artículo, hubieren transcurrido treinta días, desde que se ejecutorió la respectiva sentencia y siempre que hasta entonces no hubieren transcurrido cinco años desde la notificación de la resolución o del acto de que se trate;
- 4.- Cuando el asunto controvertido hubiere sido resuelto mediante resolución expedida por la máxima autoridad de la administración tributaria respectiva.
5. Cuando no se configure ninguna de las causales previstas en el artículo 143 de este Código."

Catorce.- Sustitúyase el artículo 146 por el siguiente:

"Artículo 146.- Rectificación de errores.- El órgano que emitió el acto, o su jerárquico superior, en cualquier tiempo dentro de los plazos de prescripción, de oficio o a instancia de los interesados, podrá rectificar errores materiales o de hecho, aritméticos o de cálculo que contengan sus actos."

Quince.- Sustitúyase el artículo 147 por el siguiente:

"Artículo 147.- Plazo y contenido de la resolución.- La autoridad administrativa correspondiente deberá emitir resolución motivada dentro del plazo de ciento ochenta días, contados desde:

- 1.- La presentación del recurso de revisión cuando hubiera sido presentado por el sujeto pasivo, o

2.- Desde la instauración de un expediente sumario cuando hubiera sido iniciado de oficio.

En dicha resolución se confirmará, invalidará, modificará o sustituirá el acto administrativo firme o resolución ejecutoriada objeto del recurso.”

Dieciséis.- A continuación del artículo 147 agréguese el siguiente artículo innumerado:

*“**Artículo (...).**- Negación tácita.- Si en el término previsto en el artículo anterior, la autoridad tributaria correspondiente no emitiera y notificare la respectiva resolución motivada se entenderá ratificado el acto administrativo objeto del recurso de revisión.*

Cuando el recurso hubiera sido solicitado por el sujeto pasivo el silencio administrativo no excluirá el deber de la administración de dictar resolución expresa.”

Diecisiete.- Sustitúyase el artículo 163 del Código Tributario por el siguiente:

*“**Artículo 163.-** Citación y notificación.- La citación del auto de pago se efectuará al coactivado o su representante legal conforme al siguiente orden:*

- 1. Personalmente, en el domicilio del contribuyente o de su representante legal, mediante entrega física del auto de pago.*
- 2. De forma supletoria, mediante boleta o correo certificado con constancia de recepción.*
- 3. Solo en caso de imposibilidad manifiesta de ubicar al coactivado, se procederá mediante medios electrónicos que permitan dejar constancia fehaciente de la recepción, o en su defecto, por la prensa conforme al artículo 111 del presente Código.”*

Dieciocho.- Sustitúyase el artículo 214 por el siguiente:

*“**Artículo 214.-** Oportunidad.- La demanda de excepciones a la ejecución coactiva se interpondrá ante la o el juzgador competente, dentro de veinte días, contados desde el día hábil siguiente al de la notificación del auto de pago.*

El trámite se sujetará a lo que se dispone en el Código Orgánico General de Procesos.”

Diecinueve.- Sustitúyase el artículo 223 por el siguiente:

*“**Artículo 223.-** **Ámbito de aplicación.-** Las disposiciones de este título son aplicables, en lo que corresponda, a todos los trámites de acciones, excepciones y recursos que son de competencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario. Las normas de otras leyes tributarias o las del Código Orgánico General de Procesos, el Código Integral Penal y en general del derecho común, tendrán aplicación supletoria y sólo a falta de disposición expresa o aplicable en este Código.”*

Veinte.- Agréguese los siguientes artículos innumerados a continuación del artículo 305:

*"**Artículo (...)-** En los casos en los que al momento de realizarse el pago éste fuera debido el plazo de prescripción se contará desde su configuración como indebido o en exceso."*

*"**Artículo (...)-** En la tramitación del reclamo de pago indebido o solicitud de pago en exceso, la administración tributaria no podrá negar la devolución señalando observaciones sobre la existencia del hecho generador o su cuantía, aspectos que deberán ser verificados en ejercicio de su facultad determinadora."*

DISPOSICIONES REFORMATARIAS

ÚNICA.- Sustitúyase el número 7 del artículo 320 del Código Orgánico General de Procesos por el siguiente:

"7. Contra resoluciones de la administración tributaria que nieguen en todo o en parte solicitudes o reclamos de pago en exceso o de devolución de lo debidamente pagado, así como reclamos de pago indebido, pago en exceso o de devolución de lo debidamente pagado."

DISPOSICIONES DEROGATORIAS

ÚNICA.- Deróguese el Capítulo III Del trámite de las excepciones, del Título II de la Sustanciación ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal, del Libro III del Procedimiento Contencioso del Código Tributario, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005.

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación en el Registra Oficial.

12. CERTIFICACIÓN

En mi calidad de Secretaria Relatora de la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, **CERTIFICO:** Que, el presente Informe para Primer Debate del **“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO TRIBUTARIO”** fue conocido, debatido y aprobado en la Sesión Ordinaria No. 042 de 01 de octubre de 2025, en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, con la votación de las y los siguientes Asambleístas: **AFIRMATIVO:** Nathaly Estefanía Farinango Delgado, Adrián Ernesto Castro Piedra, María Cristina Acuña Vaca, María del Cisne Molina Coro, Hernán Patricio Zapata Rojas y Carlos Steve Villacrés Salazar – Total SEIS (6) votos; **NEGATIVO:** Mónica Rocío Alemán Mármol, José Luis Vallejo Ayala y Liliana Elizabeth Durán Aguilar – Total CUATRO (4).

Quito D.M., 01 de octubre de 2025

Atentamente,

Mgs. Diana Carolina Arboleda Monge
SECRETARIA RELATORA
**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE RÉGIMEN
ECONÓMICO Y TRIBUTARIO Y SU REGULACIÓN Y CONTROL**