



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

**MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA**

**CARRERA DE DERECHO**

**TITULO**

**“REFORMA DEL CÓDIGO TRIBUTARIO REFERENTE AL  
COMERCIO INFORMAL YA QUE EL MISMO CAUSA LA  
EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR”**

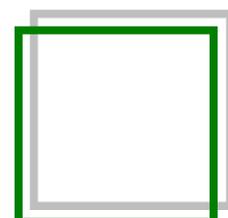
**TESIS PREVIA A LA OBTENCION DEL  
GRADO DE ABOGADO**

**AUTOR: MENTOR BOLIBAR LIZANO TOSCANO**

**DIRECTOR: Dr. Mg. MARIO GUSTAVO CHACHA VÁZQUEZ**

**LOJA – ECUADOR.**

**2014**



## CERTIFICACIÓN

Dr. Mg. MARIO GUSTAVO CHACHA VÁZQUEZ

DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

CERTIFICA:

Haber revisado el trabajo de investigación de tesis intitulado "REFORMA DEL CÓDIGO TRIBUTARIO REFERENTE AL COMERCIO INFORMAL YA QUE EL MISMO CAUSA LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR" Por el postulante MENTOR BOLIBAR LIZANO TOSCANO mismo que cumple con todos los requisitos de fondo y forma, ajustándose de esta manera a las normas estatutarias y reglamentarias de la Universidad Nacional de Loja. Por lo tanto, autorizo su presentación, disertación y defensa.

Loja, octubre de 2014



Dr. Mg. Mario Gustavo Chacha Vázquez  
DIRECTOR DE TESIS

## AUTORIA

YO, MENTOR BOLIBAR LIZANO TOSCANO, declaro ser el autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional- Biblioteca Virtual

Firma



Cédula: 0603446790

Fecha: Loja, Octubre de 2014

AUTOR: MENTOR BOLIBAR LIZANO TOSCANO

CARTA DE AUTORIZACION DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

YO, MENTOR BOLIBAR LIZANO TOSCANO declaro ser autor de la tesis titulada "REFORMA DEL CÓDIGO TRIBUTARIO REFERENTE AL COMERCIO INFORMAL YA QUE EL MISMO CAUSA LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR" Como requisito para optar por el grado de Abogado, autorizo al sistema bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja, para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, a los 14 días del mes de Octubre de dos mil catorce, firma el autor

Firma ..... 

AUTOR: MENTOR BOLIBAR LIZANO TOSCANO

CEDULA: 0603446790

Dirección: Edmundo Chiriboga y Geranios. Riobamba

CORREO ELECTRÓNICO: mentorliz@hotmail.com

TELEFONO: 0998266265

DATOS COMPLEMENTARIOS:

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Mg. Mario Gustavo Chacha Vázquez

TRIBUNAL DE GRADO: Dr. Mg. Augusto Patricio Astudillo Ontaneda PRESIDENTE

Dr. Mg. Carlos Manuel Rodríguez VOCAL

Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos VOCAL

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo investigativo lo dedico en primer lugar a Dios, que es el pilar fundamental que me da la vida y me permite continuar en nuestro diario vivir, a mi Esposa y a mis hijos por el apoyo absoluto brindado y por incentivarnos día a día para lograr los objetivos propuestos, de manera especial al, Dr. Mg. Mario Gustavo Chacha Vázquez por ser un guía fundamental e incondicional con el aporte de sus valiosos conocimientos, para el desarrollo de mi tesis.

**El Autor**

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco en primer lugar a Dios, por guiarme siempre en todo momento

Por ello mi agradecimiento va dirigido a la Universidad Nacional de Loja, a la Modalidad de Estudios a Distancia, y esencialmente a la Carrera de Derecho, por haberme permitido efectuar mis estudios superiores, a todos los docentes personal administrativo y de manera muy especial al Dr. Mg. Mario Gustavo Chacha Vázquez Director de Tesis, quien me orientó con su sabiduría durante todo el desarrollo del actual trabajo de investigación jurídica hasta su terminación

***El Autor***

## TABLA DE CONTENIDOS

I. PORTADA

II. CERTIFICACIÓN

III. AUTORÍA.

IV. CARTA DE AUTORIZACIÓN

VI. DEDICATORIA.

VII. AGRADECIMIENTO.

VIII. TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO.

2. RESUMEN.

2.1 ABSTRACT.

3. INTRODUCCIÓN.

4. REVISIÓN DE LITERATURA.

4.1 MARCO CONCEPTUAL.

4.1.1 Definición de Derecho Financiero

4.1.2 El Derecho Tributario.

4.1.3 Principios del Derecho Tributario

4.1.4 La Obligación Tributaria.

4.1.5 Hecho Generador.

4.1.6 Los Tributos y su clasificación

4.1.7 Evasión Tributaria

4.1.8. Los ilícitos tributarios.

4.1.9. Actividad Económica.

4.2 Marco Doctrinario

4.2.1 La Evasión Tributaria como fenómeno socio-cultural

4.2.2 El Comercio Informal

4.3 MARCO JURÍDICO

4.3.1 Constitución de la República del Ecuador

4.3.2 Código Tributario del Ecuador

4.4 Legislación Comparada.

4.4.1 Chile.

4.4.2 Perú.

5. MATERIALES Y MÉTODOS.

5.1.- Materiales.

5.2.- Métodos

6. RESULTADOS.

6.1 Resultados de la Aplicación de Encuestas.

7. DISCUSIÓN.

7.1. Análisis crítico y jurídico de la problemática.

7. 7.3. Contrastación de Hipótesis 2. Verificación de Objetivos.

7.4. Fundamentación Jurídica que sustenta la reforma legal.

8. CONCLUSIONES.

9. RECOMENDACIONES.

9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA.

10. BIBLIOGRAFÍA.

11. ANEXOS

INDICE

## **1 TITULO**

**“REFORMA DEL CÓDIGO TRIBUTARIO REFERENTE AL COMERCIO INFORMAL YA QUE EL MISMO CAUSA LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR”**

## **2. RESUMEN.**

Los tributos concebidos como toda prestación económica exigida en forma motivada y proporcional por el Estado a los contribuyentes o responsables, se constituyen en la principal fuente de financiamiento permanente con que cuenta el presupuesto general del Estado, para financiar las erogaciones permanentes determinadas en las proformas anuales aprobadas por la Asamblea Nacional, razón por la cual es necesaria una regulación jurídica adecuada que procure la consolidación de un régimen tributario eficiente y sostenible. Sin embargo, la existencia de negocios informales se ha constituido en uno de los principales problemas que afectan del régimen tributario ecuatoriano, por ser una fuente de evasión fiscal permanente, en desmedro de los intereses y servicios públicos que el Estado se encuentra en la obligación de financiar; es tan común observar en todos los sectores de la urbe a personas apostadas ofreciendo servicios y productos sin emitir recibo alguno, ni contar con los permisos adecuados o facturas que permitan identificar la procedencia de las mercancías, que se ha constituido en un fenómeno social tal frecuente como tolerado por toda la ciudadanía.

Ante esta realidad y a pesar de los altos índices de informalidad comercial existentes en todas las ciudades del país, no existe en la actualidad un régimen normativo destinado a regular y controlar en lo posible este tipo de actividades, razón por la cual es necesario incorporar dentro del Código Tributario normas destinadas al cumplimiento de este fin, pues solo así será posible disminuir en lo posible este factor y con ello atenuar los impactos en el erario nacional.

El presente trabajo de investigación jurídica se enfoca en estudiar objetiva y críticamente el problema de los negocios informales en el país en general, con el fin de establecer sus causas, incidencias y consecuencias, para en base a ello establecer en forma motivada una propuesta jurídica que coadyuve a la solución de esta trascendente problemática que afecta al presupuesto nacional y por ende a la sociedad toda.

## **2.1 ABSTRACT.**

The conceived tributes as all economic benefit demanded in form motivated and proportional by the State to the contributors or people in charge, are constituted in the main source of permanent financing whereupon it counts the general budget of the State, to finance the certain permanent erogacions in the annual pro form approved by the National Assembly, reason by which is necessary an adapted legal regulation that it tries the consolidation of an efficient and sustainable tributary regime. Nevertheless, the existence of informal businesses has been constituted in one of the main problems that effect of the Ecuadorian tributary regime, for being a source of permanent fiscal evasion, in decline of the interests and services public who the State is in the obligation to finance; it is so common to observe in all the sectors from the large city bet people offering services and products without issuing receipt some, nor counting on the suitable permissions or invoices that allow to identify the origin of the merchandise, that has been constituted in a social phenomenon so it frequents like tolerated by all the citizenship.

Before this reality and in spite of the high existing indices of commercial unmannerliness in all the cities of the country, a normative regime destined to regulating does not exist at present and as far as possible controlling this type of activities, reason by which and necessary to incorporate within the Tributary Code norms destined to the fulfillment of this aim, because thus it will only be possible to diminish as far as possible this factor and in this way to attenuate the impacts in the national State Treasury.

The present work of legal investigation focuses in studying objective and critically the problem of the informal businesses in the corner Rafts and country generally, with the purpose of to establish its causes, incidences and consequences, stops on the basis of it to establish in motivated form a legal proposal that helps to the important solution of this problematic one which it affects the national budget and therefore the society all.

### 3. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de investigación titulado “REFORMA DEL CÓDIGO TRIBUTARIO REFERENTE AL COMERCIO INFORMAL YA QUE EL MISMO CAUSA LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR” dentro de sus contenidos, cumple con todos los lineamientos y parámetros que exige el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja.

Dentro de la Primera Sección denominada “**Cuerpo del Informe Final**”, se encuentran desarrollados los siguiente manera: Resumen en español e inglés; Introducción; *Revisión de Literatura* que comprende a) **Marco Conceptual** donde establezco cuestiones teóricas acerca de los siguientes temas Derecho Financiero, Derecho Tributario, Hecho Generador, Obligación Tributaria, Evasión Tributaria, Defraudación, Contravenciones Tributarias, Faltas Reglamentarias, entre otros; b) **Marco Jurídico**, acerca de la legislación ecuatoriana tanto constitucional como legal y comparada respecto del tema en el siguiente orden jerárquico: Constitución de la República del Ecuador, Código Tributario del Ecuador y el estudio en la legislación comparada; y, c) **Marco Doctrinario**, acerca de las siguientes temáticas relacionadas al objeto de estudio: La Evasión Tributaria como fenómeno socio-cultural y el Comercio Informal en el Ecuador; **Materiales y Métodos**, donde se hacer conocer los materiales, métodos, técnicas y procedimientos utilizados en el transcurso de la investigación teórica y de campo; **Resultados** obtenidos a través de la aplicación de las Encuestas por medio de presentaciones gráficas e interpretaciones tanto cualitativas como cuantitativas, en las que se valora en forma objetiva los mismos. En

base a los resultados obtenidos, fue posible concretar. **Discusión**, donde se presenta el análisis crítico de la problemática, la verificación de objetivos, contrastación de hipótesis y finalmente la fundamentación jurídica que sustenta la reforma legal.

Finalmente, dentro de la Sección Segunda denominada “**Síntesis del Informe Final**”, se presentan las conclusiones con sus respectivas recomendaciones, a las que se ha podido arribar una vez concluida la fase teórica y de campo de la investigación jurídica, para plantear por último una sustentada y razonada propuesta jurídica de avanza para la legislación tributaria ecuatoriana.

Concluido así el presente trabajo, aspiramos haber cumplido satisfactoriamente todos los requerimientos académicos de la Universidad Nacional de Loja.

## **4. REVISION DE LITERATURA**

### **4.1 MARCO CONCEPTUAL**

#### **4.1.1 Definición de Derecho Financiero.**

El Estado, entendido como la sociedad jurídica y políticamente organizada dentro de un territorio propio, cumple para su subsistencia soberana con un cúmulo de múltiples y variadas funciones, unas más complejas que otras, que tienen como finalidad contar con los suficientes recursos expresados tanto en dinero como en bienes propios, que le permitan la satisfacción de todas las necesidades que su existencia precisa. Una de esas funciones que reviste trascendental importancia es la de dirigir su actividad financiera, la misma que a través de un prolijo y acertado manejo de sus finanzas públicas, busca la consecución de sus metas sociales y económicas a través de financiamientos planificados política y técnicamente.

Para desarrollar un correcto análisis de la naturaleza y alcances de esta ramificación del Derecho, es pertinente partir del estudio de su definición; al respecto el jurista José Menéndez Galeana cita la siguiente definición de José Francisco de la Garza quien lo concibe que “El Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado, en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión y manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de los recursos para los gastos públicos; así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establece entre los diversos órganos del Estado o entre dichos

órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.”<sup>1</sup>; en base a esta definición puede destacarse, que a criterio del tratadista citado, el Derecho Financiero se consolida como un amplio y muy complejo conjunto de normas y principios que buscan regular tres aspectos trascendentes de la actividad financiera del Estado, que son: la obtención de recursos, la correcta administración de los mismos y la racionalizada erogación (gastos e inversiones) que se realicen con los ingresos públicos.

El Dr. Leonardo Andrade sostiene que “El derecho Financiero tiene como finalidad el aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado en sus diversas manifestaciones, y tanto por su naturaleza y contenido como por su objeto, constituye disciplina integrante del Derecho Público”<sup>2</sup>

De las definiciones citadas, pueden destacarse las siguientes características que singularizan al Derecho Financiero, las mismas que son tomadas de la obra “*Introducción al Derecho Financiero*” de la autoría del doctor José Menéndez:

**Es una rama jurídica.**- Al decirse que éste es una rama jurídica estamos aceptando la confirmación de la máxima jurídica “*un universo iure*”, es decir, que aun cuando se proclame la tan rebatida autonomía del derecho financiero, es indiscutible el hecho de que el Derecho es un todo único e indivisible en su esencia y en su unidad superior, por lo tanto, no puede existir ramificación alguna que pueda ser considerada como un algo

---

<sup>1</sup> MENÉNDEZ Galeana José, “Introducción al Derecho Financiero”, Editorial Trillas, 2003, México D. F., México.

<sup>2</sup> ANDRADE Leonardo, “Manual del Derecho Tributario”, Editorial Compu-Grafic, Quito, Ecuador.

despojado o independiente de las demás ramas del Derecho. Dicho en otras palabras existe una suerte de interdependencia entre ramas jurídicas, que hacen necesaria una coordinada articulación entre unas y otras, de tal forma que la estructura normativa de un Estado funcione acertadamente en beneficio de la sociedad.

**De Derecho Público.-** Este es una característica indiscutible, pues estamos frente a un conjunto de normas que buscan el interés general del Estado. La diferencia entre lo que debe entenderse por Derecho Público y Derecho Privado ha sido objeto de una profunda discusión doctrinaria. El tratadista Manuel Ossorio sostiene “Diversas teorías han tratado de explicar las diferencias fundamentales que originan la clasificación del Derecho en Público y Privado: así, algunos autores ven el primero normas de organización de la sociedad, y en el segundo normas de conducta de los individuos que la integran; otros, hacen mención de los sujetos a quienes se dirigen, sería el Estado el sujeto del Derecho Público, y lo sería del Derecho Privado el individuo. Otros basan la diferencia en una concepción teleológica o finalista...”<sup>3</sup>. Frente a estas posiciones, considero que en cuanto su origen todo el Derecho es público, pues se debe considerar que es facultad exclusiva del Estado a través de sus distintos órganos e instituciones, la expedición de leyes, reglamentos, ordenanzas, etc., con lo que son eminentemente públicas; sin embargo, de acuerdo a sus fines se puede colegir que serán públicas aquellas normas que persigan la satisfacción de intereses colectivos como por ejemplo el Derecho Constitucional, Derecho

---

<sup>3</sup> OSSORIO Manuel, “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”, Editorial Heliasta, 2006, Buenos Aires, Argentina.

Penal, Derecho Administrativo, etc., y serán privadas aquellas que vayan a regular las actuaciones y derechos particulares como es el caso del Derecho Civil, Mercantil, etc.

**Tiene como finalidad la regulación jurídica de la actividad financiera del**

**Estado.-** El Derecho Financiero establece entonces, los principios y directrices tanto sustantivas como adjetivas que deben ser obligatoriamente observadas por todos los funcionarios públicos encargados de llevar adelante la actividad financiera, siendo ésta el centro de su estudio.

En base a los caracteres antes señalados se puede definir al Derecho Financiero como *la rama jurídica de Derecho Público, que se encarga de regular la actividad financiera del Estado en todos sus momentos, con la finalidad de propiciar un manejo coherente y racionalizado de los recursos económicos de un país.*

Debido a su amplio campo de acción y a su contenido el Derecho Financiero, según el criterio del doctor José Menéndez, puede ser ramificado en las siguientes disciplinas jurídicas: **Derecho Fiscal** que es el conjunto de normas que se encarga de regular la captación de ingresos tanto ordinarios como extraordinarios del Estado, por prestación de servicios, cobro de tasas o derechos, aportaciones para la seguridad social, aprovechamiento de recursos, arrendamiento de locales o propiedades etc., en lo concerniente a los ingresos por contribuciones, se encarga el Derecho Tributario, que es el que regula el nacimiento, aplicación y extinción de los tributos; **Derecho Patrimonial** que es definido como "...el conjunto de normas jurídicas que regulan la propiedad de los bienes que corresponden al patrimonio del

Estado y de los recursos que pueden obtenerse de su explotación o de su venta, los que debido a su origen, la doctrina los ha denominado como de “carácter originario”<sup>4</sup>. Todos los bienes del Estado posibilitan a través de su explotación la obtención de recursos económicos, de ahí que el Derecho Patrimonial está dirigido a regular la gestión y administración adecuadas de dichos bienes; y, **Derecho Presupuestario**, que lo conforman “...todas aquellas normas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto de egresos del Estado, así como las normas jurídicas de rendición de cuentas y financiamiento de responsabilidades de los servidores públicos por el mal manejo de esos recursos.”<sup>5</sup>, al Derecho Financiero interesa la asignación de recursos económicos para la puesta en marcha de los distintos servicios públicos.

#### **4.1.2 El Derecho Tributario.**

El Estado percibe ingresos públicos de diversas clases, están por ejemplo, los patrimoniales que se obtienen a través de la explotación de los diversos bienes del Estado (petróleo, minas, arrendamiento de edificios, etc.), y, los adquiridos por medio del endeudamiento público (deuda externa, deuda interna); sin embargo la principal fuentes con que el Estado moderno cuenta para el financiamiento de sus gastos ordinarios como extraordinarios, la constituye precisamente la actividad tributaria, razón por la cual esta debe ser regulada prolijamente, con el fin de evitar la evasión indiscriminada y también el abuso del Estado en su potestad determinadora., razón por la

---

<sup>4</sup> GODOY Norberto, “Teoría General del Derecho Tributario”

<sup>5</sup> MENÉNDEZ Galeana José, “Introducción al Derecho Financiero”

cual surge el Derecho Tributario, como ciencia reguladora de esta relación jurídica.

Respecto a su definición el Dr. Jorge Alvarado expresa que “El Derecho Tributario forma parte de una rama más amplia del Derecho que es el Derecho financiero estudiando lo relativo a la extracción de los recursos del Estado, como el conjunto de normas jurídicas que se refiere al establecimiento, nacimiento, determinación, percepción, extinción, cumplimiento de los tributos, es decir, a los impuestos, derechos, contribuciones especiales y aprovechamientos, así como las relaciones que se establecen entre la administración y contribuyentes, a los procedimientos oficiosos y contenciosos, las sanciones surgidas por su violación...”<sup>6</sup>

La Doctora Bella Castillo expresa “Conceptualmente, el Derecho Tributario es una rama jurídica que, como parte del Derecho Financiero, estudia el aspecto jurídico de la tributación en sus diversas manifestaciones, regulando el nacimiento, aplicación, modificación y extinción de los tributos, y en consecuencia, las relaciones que se originan entre la Administración Tributaria y el contribuyente o responsable de la obligación tributaria.”<sup>7</sup>

De los criterios antes expuestos, se puede definir al Derecho Tributario como *una rama jurídica del Derecho Financiero, cuyas normas y principios se encargan de regular el aspecto jurídico de la actividad tributaria de un país, en sus dos fases a saber: en el nacimiento, aplicación, modificación y*

---

<sup>6</sup> ALVARADO Jorge, “Manual para el Juzgamiento de los Delitos Aduaneros”, Industria Gráfica Amazonas, 2008, Loja Ecuador

<sup>7</sup> CASTILLO Hidalgo Bella, “Manual de Legislación Tributaria”, Editorial UTPL, 2002, Loja, Ecuador

*extinción de tributos y las relaciones jurídicas que emanan de dicha obligación entre el Estado y los sujetos pasivos.*

Quedó señalado anteriormente que la autonomía del Derecho no representa –ni debe significar- independencia o aislamiento total de una rama jurídica del Derecho que es un todo indivisible, de ahí que estructuralmente el Derecho Tributario se encuentra complementado por otras ciencias que se encargan de operativizar su accionar en campos distintos al estrictamente tributario. Así, el Derecho Tributario se encuentra subdividido en las siguientes ramificaciones, que son tomadas de la obra “*Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*”, de la autoría del jurista argentino Héctor Villegas:

#### **4.1.3 Principios del Derecho Tributario.**

Antes de iniciar el estudio propuesto, es necesario delimitar claramente el concepto de principio, al respecto el tratadista Manuel Ossorio define al principio jurídico como “Regla de gran generalidad y relativa imprecisión, aplicable en un campo del Derecho, o generalmente en éste.”<sup>8</sup>, es entonces el principio el fundamento, la base doctrinaria de la norma jurídica, sobre los cuales deben girar sus disposiciones; los principios pueden ser aplicados –según su naturaleza- a determinadas ramas del Derecho –principio especialidad- así como a la generalidad del Derecho –principios generales del Derecho. La vigencia de los principios es importante, pues la ley escrita o positiva, no siempre va a poder regular en un texto limitado todo el universo

---

<sup>8</sup> OSSORIO Manuel, “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”

de circunstancias sociales que se pueden presentar en un conglomerado social, de ahí, que en forma constante surgen las denominadas *lagunas legales*, en cuyo caso el juzgador no puede negar la administración de justicia en razón de éstas, sino que, está llamado a acudir a las demás fuentes del Derecho, entre éstos a los principios del Derecho, para emitir fallos legítimos.

Tanto la doctrina como el Código Orgánico Tributario (Art. 5), admiten como principios rectores del Régimen Tributario, a la legalidad, la igualdad, la proporcionalidad, la generalidad y la irretroactividad, los mismos que a continuación se estudian:

**1.- Principio de Legalidad.-** Este principio descansa en el axioma “*nullum tributum sine lege*”, y es fruto del constitucionalismo moderno, caracterizado por la consagración de los derechos fundamentales de los ciudadanos y el establecimiento de las garantías para su respeto y vigencia, en este contexto, todo poder público proveniente ya sea de un funcionario u organismo público, debe derivarse del orden jurídico positivo preestablecido, y ajustarse estrictamente al mismo, pues en Derecho Público sólo puede hacerse lo que está permitido y nada más ni menos que eso. La finalidad de este principio –genéricamente hablando- es la de afianzar el derecho a la seguridad jurídica de las personas, para que, tanto gobernantes como gobernados conozcan de antemano la existencia de la norma –en este caso tributaria- y puedan adecuar o no sus conductas económicas a las mismas, razón por la cual los tributos para ser legítimos deben encontrarse clara y precisamente establecidos en la ley, siendo inconstitucional entonces el

cobro de un tributo sin que el mismo cuente con existencia legal; a criterio de Rodolfo Spisso el principio de legalidad se relaciona estrechamente con dos principio más: el de certeza y el de razonabilidad, "...El principio de certeza impone un orden racional, para que las normas legales sean claras, completas y precisas, de modo tal que permitan a las personas, prever en grado razonable, las consecuencias que se pueden derivar de sus actos a la luz del orden jurídico... el principio de razonabilidad de las leyes dice que los principios, derechos y garantías no podrán ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio. La razonabilidad exige, que exista una adecuada proporción y aptitud entre el medio escogido por la ley y la finalidad que persigue, a cuyos efectos las normas jurídicas deben conformarse con los principios filosóficos, políticos, sociales y religiosos a los cuales se encuentra ligada la existencia de la sociedad."<sup>9</sup>

Finalmente, ligado a la legalidad, se encuentra la *reserva de ley*, que busca reservar determinada parcela o sección de las tantas relaciones sociales que el Derecho busca regular, a una determinada norma o ley, con lo que, se veda la posibilidad de que cualquier otra norma ajena a la materia, legisle situaciones o derechos reservadas en este caso a la ley tributaria, lo que se verifica en el Art. 4 del Código Tributario que expresa "Las leyes tributarias, determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los

---

<sup>9</sup> SPISSO Rodolfo, "Derecho Constitucional Tributario"

reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley, y que deban concederse conforme a éste Código.”<sup>10</sup>

**2.- La Irretroactividad y Anterioridad de las leyes tributarias.-** Este, que es un principio de uso genérico en el Derecho, garantiza a las personas el hecho, de que las leyes rigen únicamente para las situaciones futuras a su promulgación, como medio de garantizar el respeto a la seguridad jurídica o certeza del Derecho, de las personas, que tienen derecho de conocer las leyes que las rigen para adecuar o no sus conductas a sus preceptos, según su voluntad; al respecto el Código Tributario en el Art. 11 expresa “Las leyes tributarias, sus Reglamentos y las circulares de carácter general, regirán en todo el territorio nacional, en sus aguas y espacio aéreo jurisdiccional o en una parte de ellos, desde el día siguiente al de su publicación en el Registro Oficial, salvo que establezcan fechas especiales de vigencia posteriores a su publicación”<sup>11</sup>. Es necesario advertir que en ramas como el Derecho Penal, la retroactividad es permitida, siempre que la nueva norma sea más beneficiosa a los derechos del reo.

La retroactividad, en los casos permitidos, puede ser propia o impropia; la primera de éstas, consiste en aplicar la nueva ley a situaciones nacidas y agotadas antes de su promulgación, y, la segunda –retroactividad impropia- consiste en aplicar la nueva norma a situaciones nacidas antes de su entrada en vigencia, pero aún no agotadas. En sentido opuesto a la retroactividad, se encuentra la *ultraactividad*, que se da en cambio cuando

---

<sup>10</sup> REPÚBLICA DEL ECUADOR, Código Orgánico Tributario, Actualizado a Julio de 2009, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador

<sup>11</sup> *Ibíd*em

se dispone que una norma ya derogada, continúen aplicándose a situaciones originadas al momento de su vigencia y aún no agotadas al momento de su derogación.

**3.- Principio de Igualdad.-** La igualdad como derecho fundamental reconocido constitucionalmente, surge con el advenimiento del sistema republicano de gobierno, donde se logra abolir las tan marcadas desigualdades sociales arraigadas en los regímenes monárquicos donde existían sendos privilegios fiscales para la nobleza y el clero y se explotaba a las personas de menor jerarquía social; así, la igualdad formal ante la ley, busca un tratamiento igual a todas las personas, independientemente de su estatus económico, raza, religión, sexo, filiación política, etc., considerándose la como un derecho natural de los individuos, tan importante como lo es la vida, la libertad y la propiedad. La igualdad tributaria como principio surge en una época donde imperaban los criterios de los economistas clásicos, que sostenían como doctrina que el Estado debía limitar al mínimo su intervención en la actividad privada, que debía guiar sus iniciativas, de acuerdo a las *leyes del mercado*, y no a las leyes del Estado, época a la que financieramente se la conoce con el nombre de *finanzas neutrales*.

En un principio, la igualdad tributaria, que se inspiraba en los postulados del economismo clásico, residía en el monto aritmético de la riqueza, es decir, a igual riqueza correspondía igual tributo, naciendo así el concepto objetivo de *capacidad económica*, como fundamento de la igualdad tributaria; posteriormente se observa la necesidad de que la intervención del Fisco,

sobre las riquezas de las personas debía ser más justo, ya que “no todas las riquezas, en razón de sus sujetos titulares, ofrecían una base igual para la aplicación de los tributos”<sup>12</sup>, es decir, se mira como eje de la capacidad tributaria el carácter subjetivo del titular de determinadas riquezas, surgiendo así la *capacidad de prestación*; finalmente, en un tercer momento, surge la denominada *capacidad contributiva* que si bien es cierto reposa en la riqueza material, ésta tiene su fundamentos principal en la función que el Estado asigna a cada clase de riqueza; “Esas capacidades económicas pueden o no ser, en todos los casos, iguales capacidades económicas, o capacidades de prestación, porque aquellas se diferencian, por los fines que a juicio del Estado, deben cumplir las riquezas correspondientes.”<sup>13</sup>

Reseñada esta evolución histórica, queda sentado que el principio de igualdad tributaria no tiene en cuenta a la persona propiamente dicha, sino a las capacidades contributivas de todas estas, tomando en cuenta así, a distintos grupos o sectores de contribuyentes para afianzar determinados tributos, y respecto de ese sector contribuyente, va a operar el principio de igualdad en el tratamiento tributario.

**4.- Principio de Generalidad.-** Este es un principio ligado con el de igualdad, y busca evitar que por afectos o desafectos, los gobernantes creen normas específica dirigidas a una o varias personas, para perjudicarlas o beneficiarlas en exceso, de ahí, que las normas tributarias deben regir a todos los ciudadanos, siendo generales y abstractas, en tanto y cuanto,

---

<sup>12</sup> LUQUI Juan Carlos, “La Obligación Tributaria”, Editorial Depalma,1998, Buenos Aires, Argentina,

<sup>13</sup> LUQUI Juan Carlos, “La Obligación Tributaria”

cumplan con las exigencias o condiciones expresadas en la ley, pues como quedó advertido anteriormente, la igualdad en materia tributaria se rige por la capacidad contributiva de determinado sector contribuyente; sin embargo, debo acotar que la vigencia del principio de generalidad no excluye la posibilidad de que por ley se creen exenciones o beneficios tributarios a determinadas personas como ocurre por ejemplo con las personas de la tercera edad o con capacidades especiales.

**5.- Principio de Proporcionalidad.-** Por medio de este principio se busca que la carga tributaria sobre la riqueza, debe guardar racionalidad de acuerdo a la capacidad contributiva, es decir, que la presión que el tributo produce sobre la riqueza, debe resultar justa y dentro de los niveles de prudencia. El jurista Juan Carlos Luqui expresa al respecto que “Una presión tributaria demasiado fuerte, aparte de afectar el derecho de propiedad, puede llegar a colocar a la riqueza en estado de difícil conservación y reproducción, lo que inevitablemente se produce cuando el contribuyente no puede absorber, sin deterioro de la misma riqueza.”<sup>14</sup>. En este contexto, la proporcionalidad acepta y se relaciona con el principio de progresividad de las cargas tributarias, que supone que, mientras mayor sea la capacidad económica del contribuyente, más será la carga tributaria que deba soportar, lo que es una circunstancia lógica y justa de los sistemas tributarios contemporáneos.

---

<sup>14</sup> LUQUI Juan Carlos, “La Obligación Tributaria”

#### 4.1.4 La Obligación Tributaria.

La relación que produce la actividad tributaria que une legalmente al Estado y al sujeto pasivo o contribuyente, recibe la denominación doctrinaria de *relación jurídica tributaria*, la misma que surge en 1926 con el profesor suizo Erist Blumenstein para quien "...la relación jurídica que se configuraba entre el Estado o ente que exigía los tributos y sujetos afectados por éstos, era el elemento aglutinante o núcleo, alrededor del cual, se debía construir el Derecho Tributario.." <sup>15</sup>, es decir, que para este jurista el Derecho Tributario debe ser la rama jurídica encargada de regular la variada gama de deberes u obligaciones tributarias que emergen entre el sujeto pasivo y el Estado y viceversa. Posteriormente, esta posición fue acogida y desarrollada por la doctrina italiana, donde se destaca como principal exponente al maestro Achille. D. Giannini, que en 1837, publicó su obra *La relación jurídica impositiva*.

En cuanto a la definición de Obligación Tributaria el jurista Héctor Villegas sostiene que "Es el vínculo jurídico obligacional que se establece entre el Fisco como sujeto activo que pretende el cobro de un tributo y un sujeto pasivo que está obligado a su pago. Tiene identidad estructural con la obligación de derecho privado, y la diferencia surge de su objeto que es el tributo." <sup>16</sup>

El Código Tributario define a la obligación tributaria en los siguientes términos: **Art. 15.- Concepto.-** Obligación tributaria es un vínculo jurídico

---

<sup>15</sup> SPISSO Rodolfo, "Derecho Constitucional Tributario".

<sup>16</sup> VILLEGAS Héctor V., "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario".

personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras del tributo y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacer una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley.<sup>17</sup>

Como se puede colegir de las definiciones precedentes, la obligación tributaria es la base angular sobre la que descansa la potestad tributaria del Estado, y se constituye en un vínculo eminentemente directo y personal, entre el Estado como sujeto activo o acreedor del tributo y el sujeto pasivo sea éste contribuyente o responsable; ambos en virtud de relación, son sujetos tanto de derechos como de obligaciones, que deben ser satisfechas oportunamente, por ejemplo, el sujeto pasivo tiene como derecho primigenio el contar con las garantías necesarias para el adecuado manejo de la información por la administración tributaria, pero también la obligación de declarar sus impuestos en forma periódica, conforme lo exija la ley y los reglamentos de naturaleza tributaria.

La obligación tributaria nace a partir de que se concreta el hecho generador y es exigible a partir del momento determinado expresamente por la ley, según las reglas establecidas en el artículo 19 del Código Tributario.

#### **4.1.5 Hecho Generador.**

Como se puede colegir, el hecho generador se constituye en un presupuesto fundamental para el nacimiento de la obligación tributaria propiamente dicha, el mismo que debe encontrarse establecido en la ley, pues sin su verificación

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*

material resultaría ilegítima dicha exigencia tributaria. Respecto de su definición la Dra. Bella Castillo expresa: “En definitiva, el hecho generador es un hecho, acto, contrato o situación, prescrito de antemano en la ley, que origina la obligación tributaria una vez que el sujeto pasivo se ha circunscrito en el presupuesto sentado en una norma jurídica.”<sup>18</sup>

En una similar concepción Rodolfo Spisso al referirse al hecho imponible expresa: “El hecho imponible o presupuesto de hecho del tributo, representa la noción o concepto fundamental en la estructura del tributo y en la teoría para su explicación. A efectos didácticos, podemos decir que el hecho imponible, ocupa en la teoría del tributo, una posición semejante, a la que tiene el tipo en la teoría del delito...”

El hecho imponible es el presupuesto fijado por la ley, para configurar cada tributo y cuya realización, origina el nacimiento de la obligación tributaria principal.”<sup>19</sup>

El Código Tributario en el Art. 16 prescribe la siguiente definición: “Se entiende por hecho generador el presupuesto establecido por la ley, para configurar cada tributo.”<sup>20</sup>

En base a estas definiciones se pueden destacar la siguiente caracterización del hecho generador:

- Es un presupuesto fáctico, es decir, que las conductas económicas de los contribuyentes, deben necesariamente verificarse materialmente y

---

<sup>18</sup> CASTILLO Hidalgo Bella, “Manual de Legislación Tributaria”.

<sup>19</sup> SPISSO Rodolfo, “Derecho Constitucional Tributario”.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

encuadrarse en las exigencias o elementos que éste exige, de ahí que la apreciación didáctica de asimilar este hecho al tipo penal, es importante, pues al igual que en éste, el legislador realiza una descripción abstracta o hipotética del hecho que el destinatario deberá cumplir para adquirir la calidad de contribuyente, y, al igual que en el tipo penal el hecho generador también se rige por verbos rectores, como por ejemplo: *vender, adquirir, transferir, importar, exportar, ganar, etc.* Dicha conducta debe encontrarse con anterioridad al acto descrita en la ley, radicando aquí por ejemplo, el principio de irretroactividad de la ley tributaria.

- Es un presupuesto de ley, por lo tanto, no puede ser descrito por disposiciones reglamentarias, sino únicamente mediante norma expresa, y tampoco los reglamentos pueden alterar de ninguna manera la caracterización o elementos que la ley otorgue al hecho generador.
- No puede ser establecido a través de analogías, de ahí que para su apreciación, la autoridad competente se encuentra prohibido de hacer uso de la analogía jurídica para determinar su existencia, ante hechos similares pero no apegados estrictamente al presupuesto clara y precisamente establecido por la ley, pues ello significaría un serio atentado contra la seguridad jurídica, constitucionalmente reconocida como derecho de todas las personas; y,
- Debe guardar relación con la naturaleza de cada especie de tributo.

En base a estas consideraciones es posible definir al hecho generador como *El requisito de hecho o requisito sine quanon, que la ley establece como única fuente legítima para el nacimiento de la obligación tributaria, siempre que la conducta económica del contribuyente se encuadre inequívocamente en tal presupuesto.*

#### **4.1.6 Los Tributos y su clasificación.**

Como quedo señalado anteriormente el eje de la obligación tributaria, lo constituyen los tributos que el Estado impone a sus ciudadanos en razón de su poder político y público; vale decir, que en la antigüedad, según la doctrina contractual, el tributo era equiparado a un *contrato bilateral*, por medio del cual el Estado se comprometía a prestar determinados servicios públicos, y los particulares a retribuir determinada cantidad de dinero por tal beneficio, lo que daba a la actividad tributaria un sesgo de derecho privado, criterios que fueron superados por las nuevas doctrinas que ven a los tributos como una obligación de Derecho Público, cuyo sustento es el de afianzar el principio de solidaridad entre los ciudadanos y el Estado, para que éste pueda alcanzar sus fines económicos, políticos y sociales propuestos.

Respecto de su definición Rodolfo Spisso expresa que tributo “Es una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigible por el Estado en

virtud de su poder de imperio que da lugar a relaciones de Derecho Público.”<sup>21</sup>

Jorge Zavala Egas, en términos similares sostiene que “Tributos son las prestaciones de dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos, para el cumplimiento de sus fines.”<sup>22</sup>

De las definiciones citadas, se pueden destacar las siguientes características del tributo:

- a)** Se constituye en un vínculo de carácter bilateral, entre el Estado como sujeto activo o acreedor y el contribuyente o responsable como sujeto pasivo, obligado a tributar a favor del Estado;
- b)** Es una prestación eminentemente pecuniaria, que se debe satisfacer en moneda de curso legal, ya sea en efectivo, mediante cheque certificado, débitos bancarios, libranzas o giros bancarios a favor del Estado. La prestación es definida como “Objeto o contenido de un deber jurídico, Equivale a dar, hacer o no hacer. Dícese de cosa o servicio exigido por la autoridad, o convenio de un pacto.”<sup>23</sup>;
- c)** Para encontrarse legitimado, debe encontrarse dotado de todos sus elementos componentes: hecho imponible o generador, base imponible, identificación de los potenciales contribuyentes, modo de recaudación, modos de extinción.

---

<sup>21</sup> SPISSO Rodolfo, “Derecho Constitucional Tributario”

<sup>22</sup> ZAVALA Egas Jorge, “Derecho Tributario Aduanero”.

<sup>23</sup> OSSORIO Manuel, “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”.

- d) Son exigidas por el Estado en virtud de su poder coercitivo, de ahí que ésta es una facultas privativa que solo puede ser ejercida por medio de ley expresa, siendo ilegítimos aquellos tributos impuestos por personas no facultadas para tales efectos, o aquellos creados por funcionarios facultados para ellos pero por medios arbitrarios diferentes a los legalmente permitidos; y,
- e) Tienen como finalidad el financiamiento de las principales actividades, servicios públicos, inversiones y gastos del Estado, para la consecución de los fines propuestos.

En base a estas singularidades puede definirse a los tributos como *Prestaciones de carácter eminentemente económico, que el Estado en ejercicio de su poder público exige a los ciudadanos en virtud de su capacidad contributiva, con la finalidad de obtener recursos que le permitan financiarse en sus distintas áreas.*

En cuanto a su clasificación, existen una primer posición doctrinaria que los clasifica en **tributos vinculados y tributos no vinculados**; los primeros son aquellos que llevan implícito el criterio de contraprestación inmediata al contribuyente, es decir, que a cambio de su pago el sujeto pasivo recibe por parte del ente público correspondiente la satisfacción de una necesidad, como es el caso de los servicios básicos en el caso de las tasas que son por excelencia *tributos vinculados*; mientras que los *no vinculados*, se constituyen en obligaciones impuestas por el Estado sin que su pago signifique contraprestación inmediata alguna, por lo tanto, al cumplir con su

pago el contribuyente no revive a cambio una satisfacción inmediata, como es el caso de los impuestos.

Sin embargo, la más aceptada por la doctrina especializada y por nuestra legislación según consta en el artículo 1, inciso segundo del Código Orgánico Tributario es aquella de carácter tripartita que los divide en: impuestos, tasas y contribuciones especiales, los mismos que a continuación se singularizan:

Se denomina **impuesto** a "...la obligación pecuniaria que pesa sobre las personas en su calidad de integrantes del Estado, por tener bienes o rentas en el mismo, exigida legalmente según su capacidad contributiva en base a las normas fundamentales del País, y a los principios de igualdad, generalidad y uniformidad, cuya recaudación debe destinarse a satisfacer las necesidades y servicios públicos."<sup>24</sup>. En base a esta definición se concluye que son impuestos las prestaciones de carácter económicas que el Estado exige, cuando el contribuyente ha cumplido con el hecho generador determinado en la ley, sin que éste hecho generador signifique contraprestación de servicio alguno, que produzca una satisfacción directa de tal o cual necesidad en el sujeto pasivo del tributo, como ocurre con el impuesto a la renta, que se genera y determina dependiendo de las rentas obtenidas por el contribuyente, el impuesto de alcabalas, el impuesto a las importaciones, impuesto a las exportaciones, etc.

---

<sup>24</sup> ZAVALA Egas Jorge, "Derecho Tributario Aduanero".

En cuanto a las **Tasas**, son definidas como “El tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación.”<sup>25</sup>. Como se puede colegir, en la definición citada, las tasas como tributos tienen como justificación principal, la prestación por parte de la Administración Pública, de un determinado servicio público del que goza el sujeto pasivo en forma directa, a diferencia de los impuestos que no conllevan una contraprestación inmediata. Así mismo, los ingresos económicos, que por concepto de las mismas se obtengan, deben ser reinvertidos para mantener o mejorar el servicio público que originó su cobro, es decir, que los dineros que obtenga una Municipalidad por concepto del servicio de agua potable, deben canalizarse para el mantenimiento correcto de la infraestructura de este servicio, y no puede por tanto, ser malversada a otros fines.

Al igual que todos los tributos, las tasas deben guardar una razonable proporcionalidad con el costo del tributo que retribuye, pues de lo contrario, al las mismas bien pueden ser consideradas como confiscatorias, y por lo tanto, inconstitucionales.

Respecto de las peculiaridades de esta especie de tributos el jurista Rodolfo Spisso sostiene “El beneficio o el perjuicio es intrascendente; lo que sí es indispensable es que haya una actividad de la Administración relativa al sujeto pasivo.

---

<sup>25</sup> ZAVALA Egas Jorge, “Derecho Tributario Aduanero”.

El sujeto pasivo no queda liberado del pago de la tasa, por el hecho de que carezca de interés en el servicio público del cual se trata o se resiste a su efectiva prestación...”<sup>26</sup>

Del criterio citado se deduce que para el cobro de las tasas las entidades acreedoras pueden hacer uso de la jurisdicción coactiva, para obligar a que el contribuyente cumpla con sus obligaciones.

Respecto de las **Contribuciones Especiales**, el Dr. Jorge Zavala las define como “...el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de las obras públicas o de actividades estatales, y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades, que constituyen el presupuesto de su obligación.”<sup>27</sup>. Este tipo de tributos, es considerado por la doctrina como *contribuciones de naturaleza parafiscal*, y se constituyen en tributos que tienen como hecho generador el mero goce por parte de la ciudadanía de mejorar urbanas u obras públicas de carácter complementario que van a mejorar la calidad de vida de las personas, y potencialmente mejorarán el avalúo comercial de las propiedades privadas beneficiadas por determinadas obras como por ejemplo: la construcción, pavimentación o ensanche de vías, obras de regeneración urbana, construcción de aceras, bordillos, parques, jardines, plazas, etc.

---

<sup>26</sup> SPISSO Rodolfo, “Derecho Constitucional Tributario”.

<sup>27</sup> ZAVALA Egas Jorge, “Derecho Tributario Aduanero”.

#### 4.1.7 Evasión Tributaria.

Como todos sabemos, el objetivo fundamental de la Administración Tributaria es conseguir la aplicación efectiva del Sistema Tributario Estatal a todos los ciudadanos obligados dentro del marco legal establecido, buscando lograr un máximo de recaudación con el mínimo costo. Un objetivo adicional, implícito en el anterior, consiste en promover el máximo cumplimiento voluntario de sus obligaciones por parte de los contribuyentes. El cumplimiento de estos objetivos implica la existencia de una Administración Tributaria eficiente y efectiva. El economista Jesús Espinoza nos da la siguiente definición de la evasión tributaria “Se entiende que existe evasión fiscal cuando una persona infringiendo la ley, deja de pagar todo o una parte de un impuesto al que está obligado”<sup>28</sup>

Así mismo para el jurista Armando Giorgetti "La evasión tributaria, es cualquier hecho comisivo u omisivo, del sujeto pasivo de la imposición que contravenga o viole una norma fiscal y en virtud del cual una riqueza imponible, en cualquier forma, resulte sustraída total o parcialmente al pago del tributo previsto por la ley.”<sup>29</sup>

De las dos definiciones citadas y en términos generales podemos decir que la **Evasión Tributaria** puede definirse como la falta de cumplimiento de sus obligaciones por parte de los contribuyentes. Esa falta de cumplimiento puede derivar en pérdida efectiva de ingreso para el Fisco (por ejemplo, caso de morosidad, de omisión de pago, de defraudación y contrabando) o no

---

<sup>28</sup>ESPINOZA, Jesús, “La Evasión Fiscal”, Editorial De Palma

<sup>29</sup>GIORGETTI, Armando , “La Evasión Fiscal y sus Efectos”, Editorial Porrúa.

(por ejemplo, un contribuyente que no presenta o presenta fuera del plazo una declaración de impuesto sin tener que liquidar y pagar impuesto).

La evasión tributaria no solo significa generalmente una pérdida de ingresos fiscales con su efecto consiguiente en la prestación de los servicios públicos, sino que implica una distorsión del sistema Tributario, fracturando la equidad vertical y horizontal de los impuestos. La importancia de la carga fiscal y su influencia en los costos de producción y comercialización y de la prestación de servicios, hace que el contribuyente evasor goce de ventajas significativas frente al contribuyente cumplidor.

#### **4.1.8. Los ilícitos tributarios.**

Como ocurre en todos los estamentos de la vida social, aunque en sentido general todos los ciudadanos nos encontramos sujetos al cumplimiento irrestricto del marco constitucional y legal que nos rige, conscientes de que el uso y goce de nuestros derechos se encuentra limitado a respeto de los derechos de las demás personas, siempre han existido y existirán entes disociadores o irrespetuosos, que sus acciones afecten los bienes jurídicos de las personas, infringiendo de esta manera la ley penal y asumiendo para sí las penas previstas en la misma para la sanción de las diversas conductas típicas, antijurídicas, culpables y punibles. En el régimen tributario, un gran porcentaje de contribuyentes o responsables, no cumplen o cumplen en indebida forma las diversas obligaciones formales previstas en la legislación tributaria sustantiva, surgiendo así el denominado ilícito tributario, o también denominadas *infracciones tributarias*, que pueden ser reprimidas con

sanciones administrativas, penales o civiles, de acuerdo con la política legislativa del sistema jurídico correspondiente.

El jurista mexicano Bruno Ariel Rezzoagli define al ilícito tributario como *“La vulneración de las normas tributarias mediante una conducta antijurídica, la cual puede consistir en la omisión de actos ordenados o en la ejecución de actos prohibidos por la ley”*<sup>30</sup>; de la definición del autor citado se colige que *el ilícito tributario es toda transgresión dolosa o culposa, que los sujetos pasivos cometieren contra las normas tributarias, siendo sancionables con penas privativas de la libertad, pecuniarias o de carácter alternativa como la suspensión de actividades, clausura de establecimientos, etc.*

Los ilícitos tributarios según la legislación ecuatoriana son de tres clases: delitos, contravenciones y faltas reglamentarias, diferenciándose en ese orden, de acuerdo a la gravedad de la conducta antijurídica y las penas con las que se los sancione. Los delitos tributarios son por excelencia las conductas más graves y lesivas, teniendo como elemento constitutivo al **dolo**, es decir, que en estos casos tipificados en el artículo 344 del Código Tributario existe la presunción, o más bien, certeza legal de que el contribuyente los efectuó con absoluta intención de perjudicar a la administración tributaria.

En el caso de las contravenciones y las faltas reglamentarias, éstas son infracciones de menor gravedad, de ahí que son investigadas y sancionadas administrativamente; en estos casos la ley presume la no existencia del dolo,

---

<sup>30</sup><http://derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas>.

atribuyendo estas infracciones a una inobservancia de la ley y los reglamentos.

Los ilícitos tributarios, al igual que las infracciones en general, son el producto de la potestad privativa del Estado para tipificar y reprimir las conductas antijurídicas que afecten al conglomerado social (*iuspuniendi*). Resulta interesante mencionar que en sentido estricto, la evasión no es lo mismo que el ilícito de defraudación tributaria, ya que la evasión como término de uso genérico, comprende un conjunto de actividades mucho más amplias, que no siempre van a entrar dentro de la categoría de ilícitos tributarios; por ejemplo, la falta de inscripción en el registro único de contribuyentes o la presentación de declaraciones inexactas, son actos antijurídicos pero no delitos propiamente.

Como quedó sentado anteriormente, las infracciones tributarios pueden ser: delitos (defraudación), contravenciones y faltas reglamentarias, razón por la que es necesaria realizar una breve conceptualización de cada una de estas.

#### **a) La Defraudación Tributaria.**

**La Defraudación Tributaria** es definida por el jurista mexicano Bruno Ariel Rezzoagli como “Una figura de daño patrimonial, en la que la materialidad de la acción, consiste en omitir –total o parcialmente- ingresar a la Administración Fiscal sumas adeudadas por los sujetos o particulares en concepto de tributos, mediante el aprovechamiento de errores o utilización

de maniobras engañosas.”<sup>31</sup>; de esta ilustrada definición, puede colegirse que la defraudación tributaria es el ilícito más grave, dentro del régimen normativo de las infracciones de esta naturaleza, pues supone una actitud eminentemente dolosa del sujeto pasivo, de inducir al error a la administración tributaria a través de medios fraudulentos como la falsificación, alteración u ocultamiento de datos y de esta forma dejar de pagar total o parcialmente uno o varios tributos adeudados.

Estos actos de defraudación se encuentran tipificados en el artículo 344 del Código Tributario, siendo reprimidos con penas privativas de libertad de prisión y reclusión menor ordinaria, de acuerdo a la gravedad de cada conducta.

#### **b) Contravenciones Tributarias.**

En sentido general, las contravenciones son infracciones de menor gravedad que los delitos, siendo definidas por Guillermo Cabanellas en los siguientes términos “Falta que se comete al no cumplir lo ordenado...En lo penal, dentro del ordenamiento francés que establece una división tripartita de las infracciones penales, crímenes, delitos y contravenciones, la más leve, el simple quebrantamiento de las ordenanzas municipales o reglamentos de policía.”<sup>32</sup>; en este sentido, las contravenciones son infracciones leves, que si bien es cierto afectan determinados bienes jurídicos o valores morales, no lo hacen en forma determinante.

---

<sup>31</sup><http://derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas>.

<sup>32</sup> CABANELLAS Guillermo, “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”.

Partiendo de esta premisa, las contravenciones tributarias son todas las acciones u omisiones que proviniendo de los contribuyentes o de los funcionarios públicos, supongan uno o varios de los siguientes actos: no acatamiento a las normas sobre administración y aplicación de tributos; obstaculizar las actividades de determinación o fiscalización de los tributos; impedir o retardar la tramitación de los reclamos administrativos sin que exista justificación legal para hacerlo.

### **c) Faltas Reglamentarias.**

En sentido genérico el tratadista argentino Manuel Ossorio define a la Falta como “La infracción voluntaria de la ley, ordenanza, reglamento o bando, a la cual ésta señalada sanción leve...Para algunas legislaciones, las faltas deben estar incluidas en el Código Penal, por constituir una de las tres categorías de infracciones penales (crímenes, delitos y faltas). En cambio, para otras legislaciones, las faltas deben quedar fuera del Código Penal, para ser sancionadas por normas especiales, generalmente de tipo municipal o policial...La falta también recibe el nombre de contravención.”<sup>33</sup>

Como se puede apreciar en la cita precedente, las faltas son consideradas como infracciones de menor gravedad, a la que le corresponden sanciones muy leves, que por su naturaleza son confundidas con las contravenciones, por cuanto se las concibe como infracciones municipales o de policía, lo que en nuestra legislación penal común recibe la denominación jurídica de

---

<sup>33</sup> OSSORIO Manuel, “Diccionario de Ciencias Políticas, Económicas y Sociales”.

contravención; pues en materia penal, existe una clasificación bipartita de las infracciones penales, no existiendo así, faltas penales.

Ya en el campo de lo tributario penal, el Código Orgánico Tributario acerca de las faltas reglamentarias prescribe: “**Art. 351.-**Son faltas reglamentarias en materia tributaria, la inobservancia de normas reglamentarias y disposiciones administrativas de obligatoriedad general, que establezcan los procedimientos o requisitos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones y deberes formales de los sujetos pasivos.”<sup>34</sup>

#### **4.1.9. Actividad Económica.**

El diccionario de términos financieros define a la actividad económica en los siguientes términos “Denominamos actividad económica a cualquier actividad de carácter empresarial, profesional o artístico siempre que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios. La actividad económica casi siempre tiene el objetivo de crear un excedente (ganancia), que podrá ser reinvertido o repartido entre los integrantes de la organización”<sup>35</sup>

En base a esta definición, podemos concluir que la actividad económica es en definitiva toda actividad que suponga movimiento de capital y bienes, desarrollada por personas naturales o jurídicas, indistintamente del volumen de recursos que éstas impliquen; es decir, dentro del concepto de actividad

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> <http://www.terminosfinancieros.com.ar/definicion-actividad-economica>

económica, se encuentran las de los pequeños productores como las efectuadas transnacionalmente por grandes empresas.

De la misma manera podemos citar la definición que nos da la página limada Definiciones la cual indica **“Son actividades económicas todos los procesos que tienen lugar para la obtención de productos, bienes y/o servicios destinados a cubrir necesidades y deseos en una sociedad en particular”**<sup>36</sup>

De los conceptos antes citados podemos decir que las actividades económicas son aquellas que permiten la generación de riqueza dentro de una comunidad (ciudad, región, país) mediante la extracción, transformación y distribución de los recursos naturales o bien de algún servicio; teniendo como fin la satisfacción de las necesidades humanas de quienes las efectúan.

Cabe mencionar que dentro de estas actividades, se considera sector primario al que comprende las actividades que se ocupan de obtener alimentos y materias primas del medio natural; sector secundario al que trabaja sobre las materias primas en ámbitos industriales; y terciario al que agrupa a los servicios de los cuales dispone una sociedad. En las economías más avanzadas el sector terciario suele ganar lugar por sobre el primario, el cual es predominante en economías en vías de desarrollo. Desde el punto de vista social la actividad económica depende de dos agentes económicos bien diferenciados como lo son las familias que

---

<sup>36</sup> <http://www.definicionabc.com/economia>

participan en la producción y consumen bienes y servicios. Las empresas que se dedican a la producción de bienes y servicios con el fin de obtener un beneficio económico. Para desarrollar su actividad necesitan a las familias a las cuáles pagan un salario y compran y venden productos a otras empresas.

Las actividades de orden económico en sentido general deben estar sujetas al control de la autoridad pública, tanto para determinar la licitud de las mismas, como para precautelar el adecuado manejo y respeto de las normas tributarias como a las obligaciones y derechos de índole laboral y social. Sin embargo en existe un amplio sector económico que se desenvuelve desde la informalidad, es decir, sin cancelar pago de impuestos, tasas, tarifas, etc., lo cual genera un amplio espectro favorable para las actividades evasoras de tributos.

## **4.2 Marco Doctrinario.**

### **4.2.1 La Evasión Tributaria como fenómeno socio-cultural.**

La evasión tributaria o también denominada evasión fiscal, se constituye en un fenómeno sociológico crónico, cada vez más arraigado en la idiosincrasia popular, que arremete contra los intereses generales del Estado, pues a través de ella se propician verdaderos robos a las arcas públicas por medio de artimañas tendientes a evadir total o parcialmente el pago de determinados tributos que la ley impone como obligación a los ciudadanos que encuadren sus actividades económicas al hecho generador preestablecido en ella.

En este contexto el fenómeno de la evasión tributaria debido a su gran complejidad, ha sido abordado doctrinariamente y como fruto de ello se han determinado diversos factores que se constituyen en causas directas de esta creciente conducta censurable, de entre los que se destacan los siguientes:

**a.- Carencia de una conciencia tributaria.-** Este es quizás el factor más preponderante para la mantención en el tiempo de este fenómeno, pues la gran mayoría de los males sociales que han existido y existen en la historia de los pueblos, obedecen primariamente a la existencia de ciertas malas costumbres que aun sabiéndose de su perjudicialidad, son toleradas y permitidas dentro del conglomerado social determinado. “Cuando hablamos de carencia de conciencia tributaria, decimos que ella implica que en la sociedad no se ha desarrollado el sentido de cooperación de los individuos con el Estado. No se considera que el Estado lo conformamos todos los ciudadanos, y que el vivir en una sociedad organizada, implica que todos debemos contribuir a otorgarle los fondos necesarios para cumplir la razón de su existencia, cual es, prestar servicios públicos.

Como lo señala la doctrina, la formación de la conciencia tributaria se asienta en dos pilares: El primero de ellos, en la importancia del individuo como integrante de un conjunto social, le otorga al impuesto que paga como un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la colectividad a la que pertenece.

El segundo pilar lo basa, en que el mismo prioriza el aspecto social sobre el individual, en tanto esa sociedad a la que pertenece el individuo, considere

al evasor como un sujeto antisocial y que con su accionar agrede al resto de la sociedad.”<sup>37</sup>

Este criterio sin duda alguna es acertado, pues la ausencia de una cultura tributaria obedece principalmente a que en la ciudadanía existe la muy arraigada costumbre de exigir permanentemente al Estado la satisfacción inmediata de las necesidades sociales, protestando y denunciando con toda indignación su ineficiencia al prestar servicios públicos, pero al contraste, no existe una cultura que tienda a cumplir con la misma puntualidad las obligaciones tributarias, lo que refleja una cultura eminentemente individualista, que busca beneficiar el bien personal o de grupo, en perjuicio de los intereses generales que se buscan cubrir a través de la recaudación económica que generan los impuestos.

Así mismo esta falta de educación tributaria obedece a factores idiosincráticos claramente distorsionados, cuando dentro del generalizado ambiente de corrupción en que nos desenvolvemos, hemos “aprendido” a considerar a quien actúa de manera antisocial que evade fraudulentamente el pago de impuestos, como una persona *hábil y viva*, y al ciudadano cumplidor de sus obligaciones como un *tonto*, es decir, al mal ciudadano lo catapultamos como un verdadero ejemplo a seguir.

En base a estos criterios se puede concluir que un factor determinante para erradicar este mal social, radica en inculcar un adecuado nivel de educación tributaria a toda la población, para que los mismos entiendan la razón de ser

---

<sup>37</sup> [www.gestiopolis.com/recursos/documentos](http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos).

de los impuestos y su trascendente importancia para conseguir el desarrollo socioeconómico de una nación.

**b.- La Existencia de un sistema tributario poco transparente.-** Sin duda que este ha sido un factor de primer orden pues si por algo se han destacado las sucesivas administraciones tributarias ha sido en gran medida por la corrupción y poca transparencia en el manejo de los fondos públicos, cuestión que es reconocida por los ciudadanos y que desalienta en éstos su voluntariedad en el pago de tributos, pues “la manera de que un sistema tributario contribuye al incremento de una mayor evasión, se debe básicamente al incumplimiento de los requisitos indispensables para la existencia de un sistema como tal.

En este aspecto decimos que la apreciación de un sistema tributario que se manifiesta como poco transparente, se refleja en la falta de definición de las funciones del impuesto y de la Administración Tributaria en relación a las exenciones, subsidios, promociones, etc., donde la función de una surge como el problema de otro.

Si bien la falta de un adecuado sistema tributario puede constituir una causa de evasión, sin lugar a dudas que esta no puede ser endilgada como la causa principal y exclusiva, si nos ajustáramos a esta explicación simplista, bastaría con modificar el sistema tributario y todos los problemas estarían resueltos.”<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> [www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs](http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs)

Conforme a los criterios citados es posible expresar, que efectivamente el establecimiento de un sistema tributario más organizado y transparente, contribuiría en gran medida a combatir el tan arraigado mal de la evasión fiscal, siendo esta una medida paliativa relativamente por cuanto problemáticas como esta tienen su principal cimiento en la conciencia subjetiva de los individuos; y,

**c.- Poca flexibilidad de la Administración Tributaria.-** A pesar de que la simplicidad administrativa se constituye en un principio de carácter constitucional, que rige al sistema tributario, por medio de los cuales, se busca flexibilizar la actuación administrativa al alcance del ciudadano “uno de los grandes inconvenientes que se nos plantea, es que en la medida que el sistema tributario busca la equidad y una variedad de objetivos sociales y económicos, la simplicidad de las leyes impositivas es una meta difícil de lograr.”<sup>39</sup>

Esta es una realidad incuestionable, pues históricamente la Administración Tributario se ha constituido en un ente demasiado burocratizado, que requiere de una serie de engorrosos procedimientos para la determinación y cancelación de los tributos; es importante y justo reconocer que en cierta medida actualmente se ha flexibilizado la realización de ciertos procedimiento, pero sin duda que para el pago de tributos como los aduaneros la tramitología es considerablemente engorrosa, de ahí, que muchas personas por evitarse el peregrinaje por estas instancias administrativas, prefieren evadir su pago.

---

<sup>39</sup> [www.gestiopolis.com/recursos/documentos](http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos)

Frente a estos factores que indiscutiblemente inciden en la continuada práctica de la evasión tributaria, debe añadirse un cuarto elemento, que es la candidez de las sanciones tributarias, que al ser en muchos casos demasiado benignas propician y alientan en cierta medida la proliferación de este fenómeno; pues si bien es cierto que la drasticidad de las penas no eliminan las conductas penales sancionadas, en este caso, si ayudarían a limitar esta actitud poco solidaria de muchas ecuatorianas y ecuatorianos.

Según publicación del Diario Hoy, en la que se toma como fuente el Servicio de Rentas Internas en el año 2011, la evasión tributaria alcanzó aproximadamente los 3000 millones de dólares, cifra que representa el 28.6% del presupuesto General del Estado, con lo que se confirma la existencia de una arraigada cultura de evasión tributaria existente en nuestro país.

#### **4.2.2 El Comercio Informal.**

El comercio informal es un concepto que evoca inmediatamente en nuestras mentes el puesto callejero, los puestos de frutas y verduras, que todos hemos palpado como consumidores o bien como espectadores mientras transitamos por la calle. El fenómeno llamado comercio informal no es sencillo de definir, en él intervienen múltiples actividades ligadas todas a nuestra historia, guardando al mismo tiempo una relación estrecha con la cultura y con los momentos económicos que ha vivido el país. Como fenómeno económico y social es además polémico, por el perjuicio que

sufren los negocios formalmente establecidos a causa de la economía informal.

Para entender que es el Comercio Informal y que implicaciones conlleva la tributación para este sector, primero es necesario entender que es formalidad e informalidad y cuáles son las consecuencias para que exista este sector dentro de la sociedad ecuatoriana.

Podemos indicar que lo formal dentro del comercio, es observar reglas de comportamiento regidos por las buenas costumbres, las mismas que facilitan un control de las normas tributarias, sanitarias, municipales entre otras. Mientras que lo informal por lógica se considera lo contrario a lo formal, ósea que no observa ningún tipo de regulación y en el caso ecuatoriano nace del empirismo de aquel que se convirtió en comerciante, por necesidad, accidente, herencia, etc.

Actualmente el sector informal ya no es tan informal como pensamos, hoy son considerados como parte productiva del país y de la población económicamente activa, es así que también deben ser incorporados al sistema tributario que rige al Ecuador, aunque sean muy bajos los montos que tribute este amplio sector de la sociedad, esos pequeños aportes se convertirán en un gran ingreso para cubrir los diferentes gastos que genera el Estado y los mismos que deben ser reinvertidos para reactivar el aparato productivo del país que genere más empleo y menos desigualdades para sus miembros.

La administración tributaria presenta como alternativa para la declaración de impuestos a sectores de comerciantes minoristas para quienes efectuar las declaraciones resultaba complejo. Para superar los inconvenientes el SRI promueve el **régimen Impositivo simplificado**, para facilitar las declaraciones. Esta modalidad está dirigida para los comerciantes que tienen una actividad económica mediana y así lograr que cumplan con sus obligaciones tributarias de forma sencilla, la capacitación empezó antes de ser aprobado el RISE y posteriormente la información fue reforzada con la aprobación definitiva. Además el organismo realizó brigadas móviles en los mercados para facilitar la información.

El RISE no solo beneficia al Estado y al pequeño contribuyente, también beneficia a otros sectores de la sociedad como los trabajadores quienes se favorecen con su Seguro Social, con contratos de trabajo al momento que el contribuyente del RISE pide una deducción del 5% por cada uno de ellos. También se ve beneficiado el sector productivo al momento de disminuir la competencia desleal.

A pesar de la aplicación del Régimen impositivo Simplificado del Ecuador (RISE), el nivel de informalidad que se niega a tributar sigue siendo muy alto, lo que indica que aún hace falta de difusión del sistema entre los pequeños contribuyentes.

Por lo antes señalado el gobierno nacional está en la obligación de poner freno a la economía informal: utilizando responsable y eficientemente su política económica y reafirmando la importancia del estado de derecho,

herramientas que lamentablemente parecen haber sido dejadas de lado para adoptar medidas correctivas que no solucionan los problemas de fondo.

#### **4.3 MARCO JURÍDICO.**

##### **4.3.1 Constitución de la República del Ecuador.**

Respecto del régimen tributario, la Constitución de la República, publicado en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre del 2008, contiene respecto de la tributación los siguientes preceptos:

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

15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”<sup>40</sup>

La Constitución de la República vigente, por ser eminentemente garantista consolida un régimen de derechos y garantías de primer orden a favor de las personas nacionales o extranjeras domiciliadas en el Ecuador; uno de los derechos fundamentales que tiene relación con la libertad de emprendimiento de las personas, es el de desarrollar en forma libre actividades económicas de toda índole, siempre que éstas se encuentren enmarcadas dentro de la licitud –es decir que la actividad no constituya delito, como por ejemplo el contrabando- y de los lineamientos y políticas estatales destinadas a regular determinados tipos de actividades. Las y los ecuatorianos en forma individual o colectiva podemos emprender en cualquier tipo de negocio o empresa, pero consecuentemente adquirimos

---

<sup>40</sup> **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, 2008, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

frente al Estado una serie de obligaciones formales y materiales, como la de formalizar dicha actividad y la de pagar los impuestos que en forma legítima sea impuesto por el Estado ecuatoriano.

“**Art. 284.-** La política económica tendrá los siguientes objetivos:

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional;
2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional”<sup>41</sup>

El artículo precedente es de suma importancia en el tema de investigación, ya que como bien quedó explicado anteriormente el Estado garantiza a los ciudadanos el derecho a desarrollar actividades económicas, pero al mismo tiempo éste se obliga a incentivar toda actividad de producción o emprendimiento a través de estímulos y demás políticas públicas tendientes a afianzar la productividad nacional. En este contexto, la informalidad tan recurrente en nuestro medio, se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de los fines de la política económica, razón por la cual es menester que desde la sociedad se empiece a concienciar acerca de los perjuicios que generan para el Estado los negocios o actividades informales.

---

<sup>41</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

**“Art. 300.-** El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos”<sup>42</sup>

Entrando al análisis de las normas constitucionales de orden tributario, el artículo antes citado es de suma trascendencia, por ser el precepto rector de todo el ordenamiento tributario secundario (leyes o Códigos Orgánicos, Reglamentos, Resoluciones, etc.); al respecto, este artículo propende hacia la consolidación de un régimen tributario más justo y equitativo cuyos objetivos primordiales son la redistribución equitativa del ingreso, el incentivo de la producción y la generación de plazas de empleo. Históricamente, el régimen tributario se ha caracterizado por ser poco eficiente en materia de recaudaciones e insufrible en cuanto a los tediosos trámites que para efectos de declaración de impuestos, el contribuyente debía afrontar; con los principios incorporados por la Carta Magna, se busca dejar en la historia estas deficiencias, y propender hacia una administración eficiente en cuanto a recaudaciones y más ágil administrativamente, valiéndose en la actualidad de diversas herramientas tecnológicas para agilizar los trámites de declaración de impuestos, consultas, devoluciones, etc.

**“Art. 301.-** Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar,

---

<sup>42</sup>Ibídem.

exonerar o extinguir tributos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrá establecer, modificar, establecer, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo a la ley”<sup>43</sup>

En este artículo se establecen las competencias que en materia tributaria tienen los distintos entes públicos: Presidente de la República con iniciativa para presentar proyectos en materia de impuestos; la Asamblea Nacional con capacidad legislativa para crear, modificar o extinguir tributos; y, gobiernos descentralizados y otros entes públicos con dicha competencia en la creación de tasas y contribuciones especiales.

“**Art. 329...**Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo”<sup>44</sup>

En base al artículo anterior podemos observar algo muy interesante el trabajador informal ya no tiene esta connotación, nuestra Constitución le ha dado el nombre de **trabajador autónomo**, y garantiza su trabajo por así decirlo al señalar la no confiscación de los productos o herramientas de trabajo, algo muy contradictorio puesto que su actividad infringe normas de carácter tributario.

---

<sup>43</sup> **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, 2008, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

<sup>44</sup> **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, 2008, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

### 4.3.2 Código Tributario del Ecuador.

**“Art. 5.- Principios Tributarios.-** El Régimen Tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.”<sup>45</sup>

Al igual que el artículo 300 de la constitución de la República, este artículo establece los principios rectores del sistema tributario de nuestro país, mismos que fueron detallados anteriormente, y que son de vital importancia, pues generan un ambiente de seguridad jurídica tanto al Estado como ente acreedor, como a los sujetos pasivos como deudores de los tributos.

**“Art. 6.- Fines de los Tributos.-** Los tributos además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro, y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la riqueza nacional.”<sup>46</sup>

Como podemos colegir del artículo citado la finalidad básica que fundamenta la imposición de tributos es la de obtener ingresos, para financiar las actividades del Estado. La doctrina moderna reconoce ampliamente que los tributos, no solo atienden a la finalidad recaudatoria, sino a otras finalidades no recaudatorias o extra fiscales. De hecho, es raro encontrar actualmente

---

<sup>45</sup> **CODIGO TRITARIO**, 2011, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

<sup>46</sup> **CODIGO TRITARIO**, 2011, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

figuras tributarias en que el elemento fiscal y el extra fiscal no aparezcan en una u otra medida entremezclados.

**“Art. 342.- Concepto.-** Constituye defraudación, todo acto doloso de simulación, ocultación, omisión, falsedad o engaño que induzca a error en la determinación de la obligación tributaria, o por los que se deja de pagar en todo o en parte los tributos realmente debidos, en provecho propio o de un tercero; así como aquellas conductas dolosas que contravienen o dificultan las labores de control, determinación y sanción que ejerce la administración tributaria.”<sup>47</sup>

Los ilícitos tributarios son la manifestación, en el Derecho Tributario, del derecho de castigar "*ius puniendo*" que ostenta el Estado contra quienes vulneren el ordenamiento jurídico de manera que afecten bienes fundamentales de la sociedad. En tal virtud la defraudación tributaria, es el delito por excelencia, ya que supone una conducta dolosa por parte del sujeto pasivo, para perjudicar a la administración tributaria, a través de actos de ocultación, simulación o falsificación de los datos consignados a la administración para efectos de que se determinen los tributos. La defraudación por su naturaleza misma busca defraudar al Estado en beneficio propio o de una tercera persona; su investigación y sanción deben ser impuestas por los tribunales de garantías penales de la función judicial, es decir, que bajo ningún concepto puede imponerse sanciones por la vía administrativa, a quienes incurrieren en este ilícito.

---

<sup>47</sup> **Ibíd.**

**“Art. 344.-Casos de defraudación.-** A más de los establecidos en otras leyes tributarias, son casos de defraudación:

1. Destrucción, ocultación o alteración dolosas de sellos de clausura o de incautación;
2. Realizar actividades en un establecimiento, a sabiendas de que se encuentra clausurado;
3. Imprimir y hacer uso doloso de comprobantes de venta o de retención que no hayan sido autorizados por la Administración Tributaria;
4. Proporcionar a sabiendas, a la Administración Tributaria información op declaración falsa o alterada de mercaderías, cifras, datos, circunstancias o antecedentes que influyan en la determinación de la obligación tributaria, propia o de terceros; y, en general, la utilización en las declaraciones tributarias o en los informes que se suministren a la administración tributaria, de datos falsos, incompletos o desfigurados;
5. La falsificación o alteración de permisos, guías, facturas, actas, marcas, etiquetas y cualquier otro documento de control de fabricación, consumo, transporte, importación y exportación de bienes gravados;
6. La omisión dolosa de ingresos, la inclusión de costos, deducciones, rebajas o retenciones inexistentes o superiores a los que procedan legalmente;
7. La alteración dolosa, en perjuicio del acreedor tributario, de libros o registros informáticos de contabilidad, anotaciones, asientos u

- operaciones relativas a la actividad económica, así como el registro contable de cuentas, nombres, cantidades, o datos falsos;
8. Llevar doble contabilidad deliberadamente, con distintos asientos, en libros o registros informáticos, para el mismo negocio o actividad económica;
  9. La destrucción dolosa total o parcial, de los libros o registros informáticos de contabilidad u otros exigidos por las normas tributarias, o de los documentos que los respalden para evadir el pago, o disminuir el valor de obligaciones tributarias;
  10. Emitir o aceptar comprobantes de ventas por operaciones inexistentes, o cuyo monto no coincida con el correspondiente a la operación real;
  11. Entender a terceros el beneficio de un derecho a subsidio, rebaja, exención o estímulo fiscal;
  12. Simular uno o más actos o contratos para obtener o dar un beneficio de subsidio, rebaja, exención o estímulo fiscal;
  13. La falta de entrega deliberada, total o parcial, por parte de los agentes de retención o percepción, de los impuestos retenidos o percibidos, después de diez días de vencido el plazo establecido en la norma para hacerlo; y,
  14. El reconocimiento o la obtención indebida y dolosa de una devolución de tributos, intereses o multa, establecida así por acto firme y

ejecutoriado por la administración tributaria o del órgano judicial competente.”<sup>48</sup>

Como puede apreciarse de la norma citada, la defraudación tributaria es en verdad un delito bastante variado o diverso en cuanto a sus formas de comisión; existen catorce figuras penales de defraudación que van desde acciones menos graves como el alterar u ocultar sellos de clausura de locales hasta aquellas eminentemente lesivas que son sancionadas con penas de reclusión menor, como por ejemplo la no entrega por parte de los agentes de retención o de percepción de los tributos retenidos o percibidos por mandato de la ley.

**“Art. 348.- Concepto.-** Son contravenciones tributarias, las acciones u omisiones de los contribuyentes, responsables o terceros o de los empleados o funcionarios públicos, que violen o no acaten las normas legales sobre administración o aplicación de tributos, u obstaculicen la verificación o fiscalización de los mismos, o impidan o retarden la tramitación de los reclamos, acciones o recursos administrativos.”<sup>49</sup>

Del artículo precedente, se colige que las contravenciones tributarias son actos de menor gravedad e impacto social, que consisten básicamente en actitudes de los contribuyentes o de los funcionarios de la administración tributaria, tendientes a obstaculizar los actos de fiscalización o determinación, o la sustanciación oportuna de reclamos o cualquier recurso de índole administrativa. En este punto vale decir. Que el elemento

---

<sup>48</sup> **CÓDIGO TRIBUTARIO DEL ECUADOR.**

<sup>49</sup> *Ibíd*em, Art. 348.

constitutivo de este tipo de infracciones es la sola inobservancia de la ley, es decir, existe una clara presunción legal de ausencia de dolo en estos actos de naturaleza antijurídica. Las contravenciones tributarias son sancionadas especialmente con multas –pena pecuniaria- que puede ir de USD30,00 hasta el máximo de USD1.500,00.

**“Art. 351.- Concepto.-** Son faltas reglamentarias en materia tributaria, la inobservancia de normas reglamentarias y disposiciones administrativas de obligatoriedad general, que establezcan los procedimientos o requisitos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y deberes formales de los sujetos pasivos.”<sup>50</sup>

Las faltas reglamentarias son las faltas cometidas por los contribuyentes o responsables, que consistan en inobservancias a reglamentos o instructivos de orden administrativo –nótese que las inobservancias a la ley, bajo ningún concepto constituyen faltas reglamentarias-, siempre que las mismas no sean calificadas como delitos o contravenciones.

Como puede apreciarse de la normativa citada, dentro del Código Tributario del Ecuador no existe una normativa clara que se refiera a políticas destinadas a hacer frente al fenómeno de la informalidad comercial y/o económica, que es generalizada en todas las ciudades del Ecuador; en tal razón, es necesario adoptar medidas de carácter legal con el fin de controlar y de ser necesario sancionar este tipo de conductas, que representan un cuantioso perjuicio a los ingresos del Estado.

---

<sup>50</sup> CÓDIGO TRIBUTARIO DEL ECUADOR.

#### **4.4 LEGISLACIÓN COMPARADA.**

##### **4.4.1 CHILE.**

#### **Las responsabilidades y normas punitivas tributarias en la Legislación Comparada.**

En este ítem, se procede a citar y analizar las disposiciones tributarias de Chile y Perú, en lo referente a las responsabilidades de los contribuyentes para con el Estado, así como a la sanción de las diversas conductas que suponen evasión fiscal.

El Código Tributario de Chile, publicado en el D. O., del 11 de Diciembre de 1974, prescribe la siguiente normativa relacionada al tema de estudio:

“Art. 97. Las siguientes infracciones a las disposiciones tributarias serán sancionadas en la forma que a continuación se indica:

8.- El comercio ejercido a sabiendas sobre mercaderías, valores o especies de cualquiera naturaleza sin que se hayan cumplido las exigencias legales relativas a la declaración y pago de los impuestos que graven su producción o comercio, con multa del cincuenta por ciento al trescientos por ciento de los impuestos eludidos y con presidio o relegación menores en su grado medio. La reincidencia será sancionada con pena de presidio o relegación menores en su grado máximo.

9.- El ejercicio efectivamente clandestino del comercio o de la industria con multa del treinta por ciento de una unidad tributaria anual a cinco unidades tributarias anuales y con presidio o relegación menores en su grado medio y,

además, con el comiso de los productos e instalaciones de fabricación y envases respectivos.

10. El no otorgamiento de guías de despacho, de facturas, notas de débito, notas de crédito o boletas en los casos y en la forma exigidos por las leyes, el uso de boletas no autorizadas o de facturas, notas de débito, notas de crédito o guías de despacho sin el timbre correspondiente, el fraccionamiento del monto de las ventas o el de otras operaciones para eludir el otorgamiento de boletas, con multa del cincuenta por ciento al quinientos por ciento del monto de la operación, con un mínimo de 2 unidades tributarias mensuales y un máximo de 40 unidades tributarias anuales.”

De la normativa citada, se puede determinar que en la legislación chilena si existen conductas penales que tienden a sancionar el comercio no regularizado o clandestino, así como a todas aquellas personas que en el ejercicio de sus actividades económicas, no extendieren facturas o demás comprobantes autorizados por la administración tributaria; vale aclarar, que dentro de la legislación ecuatoriana no existen tipos penales que sancionen este tipo de conductas, razón por la cual se ratificado nuestra aseveración de que no existe una normativa adecuada que regule y sancione las actividades informales en país, por ser éstas fuente de evasión tributaria, de un gran sector de potenciales contribuyentes.

#### **4.4.2 PERÚ.**

El Texto Único Ordenado del Código Tributario del Perú (Decreto Supremo 135-89-EF, vigente desde el 19 de Agosto de 1999, prescribe las siguientes disposiciones:

**“Artículo 87º.- OBLIGACIONES DE LOS DEUDORES TRIBUTARIOS.-**

Los deudores tributarios están obligados a facilitar las labores de fiscalización y determinación que realice la Administración Tributaria y en especial deberán:

1. Inscribirse en los registros de la Administración Tributaria aportando todos los datos necesarios y actualizando los mismos en la forma y dentro de los plazos establecidos por las normas pertinentes. Asimismo deberán cambiar el domicilio fiscal en los casos previstos en el Artículo 11º.
2. Acreditar la inscripción cuando la Administración Tributaria lo requiera y consignar el número de identificación o inscripción en los documentos respectivos, siempre que las normas tributarias lo exijan.

**Artículo 173º.- Infracciones relacionadas con la obligación de inscribirse o acreditar la inscripción en los Registros de la Administración.-** Constituyen infracciones relacionadas con la obligación de inscribirse o acreditar la inscripción en los registros de la Administración Tributaria:

1.- No inscribirse en los registros de la Administración Tributaria, salvo aquéllos en que la inscripción constituye condición para el goce de un beneficio.

2.- Proporcionar o comunicar la información relativa a los antecedentes o datos para la inscripción o actualización en los registros, no conforme con la realidad.”<sup>51</sup>

El caso de la legislación peruana, conforme puede apreciarse de la cita precedente, es similar al Código Tributario del Ecuador, pues no existe un tipo penal determinado que sancione el comercio clandestino o informal, como una forma de evasión fiscal; lo que si determina la norma, es la responsabilidad de los contribuyentes, en cuanto a inscribirse en forma oportuna en los Registros de la Administración, proporcionando los datos e información, requeridos para tal efecto que permitan identificar con claridad la actividad económica, los ingresos obtenidos y la carga tributaria legítima.

Del análisis comparativo entre las legislaciones de Chile y Perú, podemos concluir que en el primero de estos países, existe un tratamiento jurídico más adecuado para regular y en determinados casos sancionar el comercio informal o clandestino, cuando existen vínculos con actividades ilícitas o cuando no existe la emisión respectiva de facturas o comprobantes de venta autorizado por la administración tributaria, cuestión que no existe en el Ecuador actualmente.

---

<sup>51</sup> [http://www.sunat.gob.pe\(legislación/codigotributario](http://www.sunat.gob.pe(legislación/codigotributario).

## 5. MATERIALES Y MÉTODOS.

### 5.1.- Materiales.

Dentro de la actual investigación de tesis utilicé los siguientes materiales:

Dentro del material de oficina, para la composición del informe final se empleó: papel, esferográficos, computador, memoria extraíble, etc.

Dentro de las fuentes de encuesta empleada están Códigos y Leyes así como la Constitución de la República y Legislación Comparada de otros Países relacionados con el tema, Diccionarios jurídicos como el de Guillermo Cabanellas y Revistas Judiciales.

### 5.2.- Métodos

Para el desarrollo de la presente investigación jurídica utilice los siguientes métodos:

- **Inductivo:** El cual me permitió establecer el nexo común de la problemática investigada en la presente Tesis de Grado. Este método me permitió identificar la situación real del Derecho y sus múltiples falencias lo cual enfoco en mi trabajo de tesis con diferentes conceptos y comentarios jurídicos

- **Deductivo:** El cual me sirvió para deducir los puntos más sobresalientes de la investigación literaria, que en forma conjunta con los resultados de la investigación de campo me permitirá establecer las conclusiones, recomendaciones y propuesta de reforma jurídica.

- **Descriptivo:** El cual me permite enfocar al lector de una manera clara y precisa los conocimientos doctrinarios, jurídicos y críticos de la presente investigación para lograr una mejor comprensión y socialización de la temática, y lo cual se ve reflejado en la investigación de campo que se presenta con los respectivos gráficos estadísticos, interpretación y comentario del autor.

- **Método Científico**, el mismo que se desarrolla en las siguientes etapas:

- **Observación:** Es la indagación de todos los aspectos de la problemática, lo cual me ayudó principalmente en lo que fue el acopio de información teórica y empírica.

- **Análisis:** el cual lo utilicé en el estudio detallado e íntegro de toda la información recopilada en la fase de observación; lo que me permitió desarrollar los contenidos principales del informe final de la tesis.

- **Síntesis:** Consiste en la condensación de los principales conocimientos aprendidos durante el proceso. Lo cual se materializó en las conclusiones, recomendaciones y propuesta de reforma jurídica.

- **Comparativo:** Es un método que permite equiparar dos objetos de estudio de similar naturaleza, el cual lo utilice en la comparación de las legislaciones extranjeras respecto de la de nuestro país.

Dentro de las técnicas utilizadas para la investigación de campo se encuentran la Encuesta y Entrevista, aplicadas en un número de 30 y 5 personas respectivamente, entre los que están funcionarios judiciales, empleados públicos, abogados en libre ejercicio y docentes de Derecho.

## 6. RESULTADOS.

### 6.1 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE ENCUESTAS.

#### PRIMERA PREGUNTA.

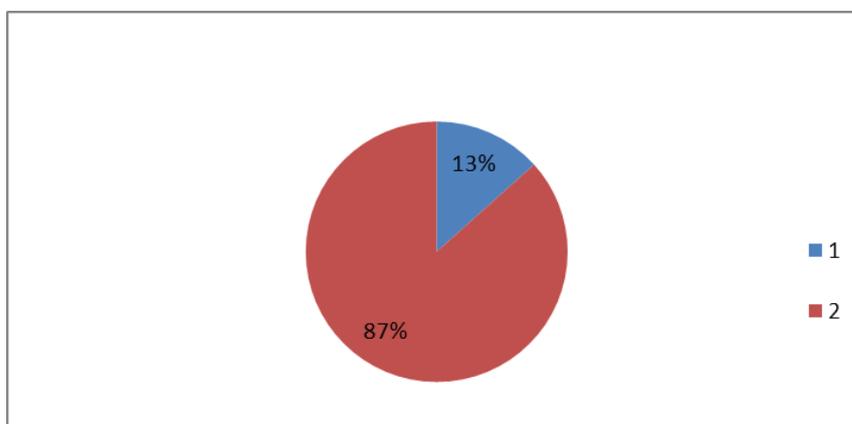
¿Conoce usted, en qué consiste el fenómeno de la informalidad económica?

**Cuadro Nro. 1.**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
No	4	13.%
Si	26	87%
TOTAL	30	100 %

FUENTE: Abogados en libre ejercicio profesional  
AUTOR: Mentor Bolívar Lizano Toscano

**Gráfico Nro. 1.**



#### INTERPRETACIÓN.

De las treinta personas encuestadas 4 que corresponde al 13% manifestaron que sí, esta pregunta, conforme puede apreciarse en el cuadro estadístico y gráfico que anteceden, nos demuestran que los encuestados por el sí son

menor, mientras que 26 que corresponde al 87% contestaron que no, que no conocen en que consiste la informalidad económica y consecuentemente sus características y consecuencias en el régimen tributario y económico del país.

## **ANÁLISIS.**

La mayoría de los encuestados se pronunciaron en forma negativa *que sin contar con permisos o licencias respectivas* venden o comercializan diversas clases de productos lícitos o ilícitos sin declarar impuesto alguno y por lo regular en sectores donde no se encuentra permitida dicha actividad; se considera informalidad al acto cotidiano de ejercer el comercio sin contar con las autorizaciones necesarias de los municipios y demás autoridades tributarias y sanitarias, lo que implica a su vez que éstos individuos no cumplen con las obligaciones propias del sector económico debidamente formalizado; la informalidad es un fenómeno incontenible que no depende de las leyes, sino de la cultura popular de actuar por encima de la ley; es el hecho de comercializar cualquier producto o mercancía sin los respectivos permisos y controles de autoridad, lo que incluye sin tributar los ingresos que percibe por consecuencia de esta actividad; es un medio común de supervivencia de muchas personas, que ante la imposibilidad de obtener autorizaciones o licencias por parte de los entes reguladores optan por ejercer actividad en forma informal, como ocurre por ejemplo en las ferias libres, en los comercios medianos, etc.

En base a los aportes realizados por las personas encuestadas puede concluirse que la informalidad económica es en efecto un fenómeno muy común y cotidiano en todo el país, ya que es muy común observar a comerciantes que se apostan en determinados sectores de las urbes o que recorren la ciudad ofreciendo productos o servicios, sin contar con los permisos necesarios y sin emitir comprobantes de venta o facturas y todas las demás obligaciones propias de los sectores económicos debidamente regularizados.

## SEGUNDA PREGUNTA.

**¿Cree Ud. que la abundancia de negocios informales en el Ecuador produce evasión fiscal generalizada en la ciudadanía?**

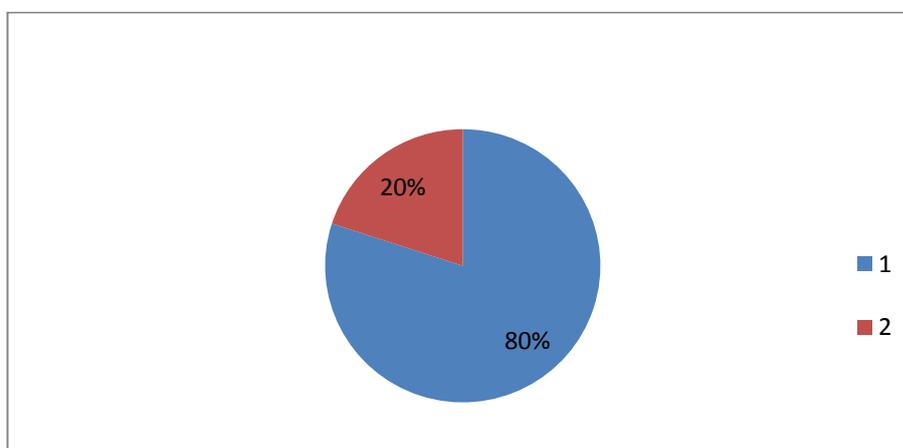
**Cuadro Nro. 2.**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	6	20.0%
No	24	80%
TOTAL	30	100 %

FUENTE: Abogados en libre ejercicio profesional

AUTOR: Mentor Bolívar Lizano Toscano

**Gráfico Nro. 2.**



## **INTERPRETACIÓN.**

De las treinta personas encuestadas 6 que corresponde al 20% manifestaron que sí, mientras que 24 que corresponde al 80% contestaron que no, es decir que en efecto, que el aumento de negocios informales si produce evasión tributaria en el país, ya que se observa a diario que los comerciantes informales salen a las calles y plazas a vender y no pagan ningún impuesto al fisco.

## **ANÁLISIS.**

Como se puede observar en la pregunta la mayoría de encuestados se pronunciaron en forma negativa manifestando que el comercio informal, muchas personas lo realizan de forma negativa ya que si están en condiciones de pagar impuesto ya que venden mucho más que aquel comerciante que paga arriendo para ejercer su actividad económica y que por esa actividad debe pagar sus impuestos al fisco. Por lo tanto esto ocasiona la desigualdad de derechos Constitucionales y legales de los comerciantes en el Ecuador.

## **TERCERA PREGUNTA.**

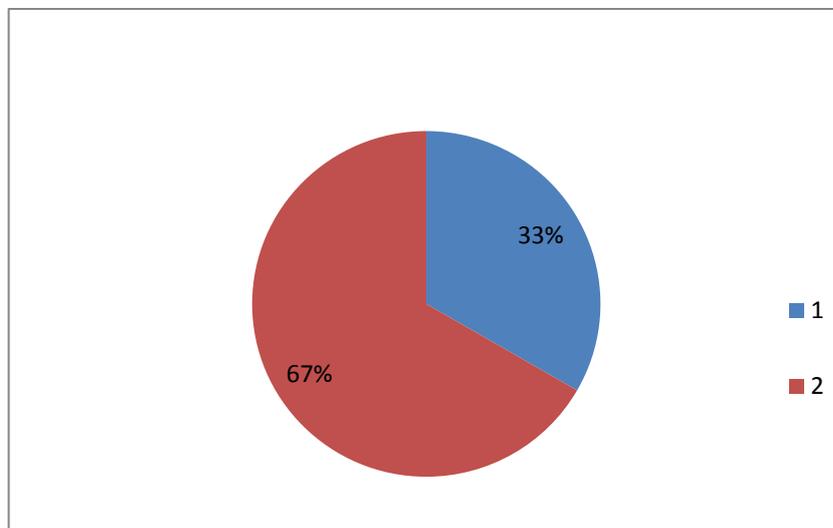
**¿Usted considera que se debería pagar impuesto al SRI por ejercer el comercio informal?**

**Cuadro Nro. 3.**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	20	67.%
No	10	33%
TOTAL	30	100 %

FUENTE: Abogados en libre ejercicio profesional  
AUTOR: Mentor Bolívar Lizano Toscano

**Gráfico Nro. 3.**



### **INTERPRETACIÓN**

De las treinta personas encuestadas 20 que corresponde al 67% manifestaron que sí, es decir que el ejercicio del comercio informal se debería pagar los impuestos correspondientes al fisco; mientras que 10 que corresponde al 33% contestaron que no, que el ejercicio del comercio informal debe estar siempre exento de pago de toda clase de impuestos ya que son negocios sumamente pequeños.

La falta de educación tributaria que en efecto; manifiestan la idiosincrasia popular como causa de la informalidad, así mismo sostienen que la falta de transparencia es producto de la informalidad, la poca flexibilidad por parte de la administración tributaria como causa de la informalidad tributaria.

### **ANÁLISIS.**

La mayoría de los encuestados se pronunciaron en forma positiva indicando que efectivamente todo negocio debe ser tributado, y que el comercio informal no puede estar exento de pagos tributarios, que toda persona es igual ante la ley, y no debe existir esta clase de privilegios, ya que el comercio informal produce ganancias altas a veces más de los negocios formales.

### **CUARTA PREGUNTA.**

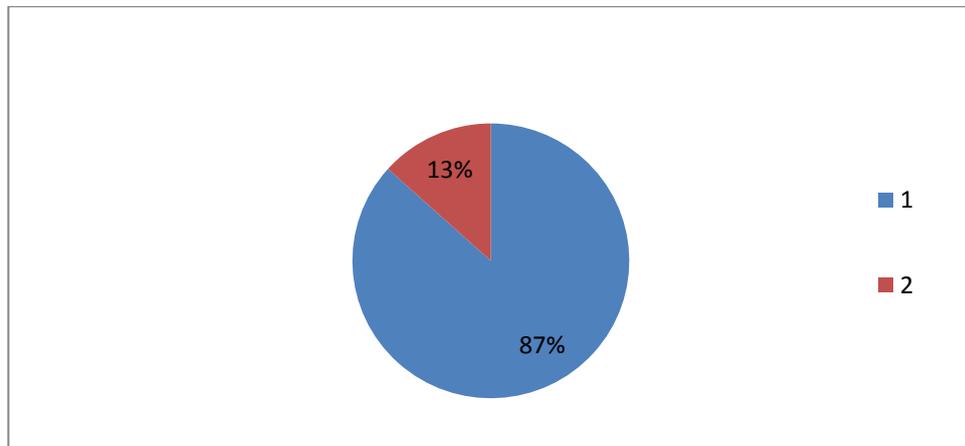
**¿Usted cree que existen políticas de Estado orientadas a controlar el comercio informal para evitar las evasiones tributarias?**

**Cuadro Nro. 4.**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	4	13. %
No	26	87%
TOTAL	30	100 %

**FUENTE:** Abogados en libre ejercicio profesional  
**AUTOR:** Mentor Bolívar Lizano Toscano

**Gráfico Nro. 4.**



### **INTERPRETACIÓN.**

De las treinta personas encuestadas 4 que corresponden al 13% manifestaron que sí, que si se controla estas actividades comerciales, mientras que 26 que corresponde al 87% contestaron que no, es decir que no existe ningún control para que se pague los impuestos al fisco por parte de los comerciantes informales señalan que no existen políticas tributarias eficientes para controlar y regular el comercio informal en el Ecuador.

### **ANÁLISIS.**

La mayoría de encuestados se pronunciaron en forma negativa, afirmando que no existe por parte del Estado políticas que regulen el comercio informal y que estos sean iguales como todos los demás comerciantes que están sujetos al pago de los respectivos impuestos tributarios, esto como se puede observar causa la vulneración de derechos constitucionales y legales ya que el comercio informal debería pagar su respectivo tributo al Estado, para que no exista desigualdad de derechos.

## QUINTA PREGUNTA.

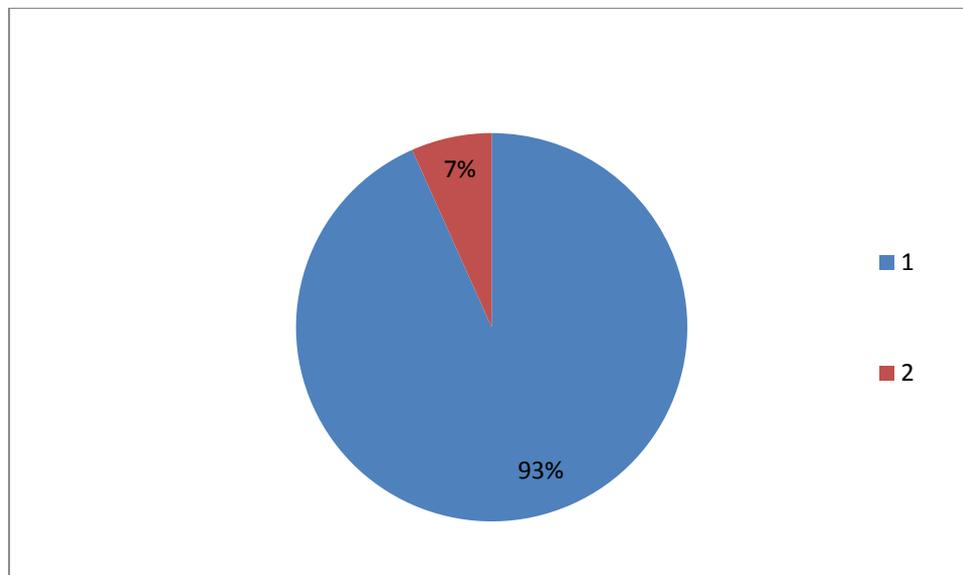
¿Usted Cree que el trabajo autónomo o por cuenta propia prescrito en artículo 329 de la Constitución de la República, ha originado que se produzca la desigualdad de derechos constitucionales y legales?

**Cuadro Nro. 5.**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	28	93.0%
No	2	7.0%
TOTAL	30	100.0%

FUENTE: Abogados en libre ejercicio profesional  
AUTOR: Mentor Bolívar Lizano Toscano

**Gráfico Nro. 5.**



## **INTERPRETACIÓN.**

De las treinta personas encuestadas 28 que corresponde al 93% manifestaron que sí, mientras que 2 que corresponde al 7% contestaron que no, es decir que la actividad del comercio informal produce la desigualdad de derechos constitucionales y legales en la ciudadanía por lo que es necesario que se reforme la ley a fin de que se trate a los comerciantes en igualdad de condiciones como lo estipula la Constitución de la República.

## **ANALISIS.**

La mayoría de las personas encuestadas se pronunciaron en forma positiva indicando que el comercio informal ocasiona evasión tributaria y que es propicio que el Estado Ecuatoriano trate de incentivar la política tributaria a fin de que exista igualdad entre los ciudadanos por las actividades que realizan y que se debe pagar los impuestos al fisco, caso contrario el mismo Estado está protegiendo a los comerciantes informales a que no paguen los respectivos impuestos al fisco.

## **7. DISCUSIÓN.**

### **7.1. Verificación de Objetivos.**

Al iniciar el tratamiento de este trabajo de Investigación Jurídica, fueron planteados algunos objetivos, tanto general como específicos, mismos que se constituyen en metas a alcanzar una vez concluido el desarrollo literario y la investigación de campo; siendo pertinente, comprobamos los objetivos en los siguientes términos:

#### **Objetivo General.**

- Realizar un estudio jurídico y doctrinario de la legislación tributaria ecuatoriana

Este objetivo se concretó exitosamente por medio del desarrollo del marco conceptual y jurídico que consta en la sección Revisión de Literatura, donde se desarrollaron importantes conceptualizaciones de términos como los tributos, clasificación de los tributos, hecho generador, ilícitos y evasión tributaria entre otros, lo que permitió tener un conocimiento profundo respecto de la materia sobre la que giró la investigación jurídica, para luego realizar un análisis crítico a las distintas disposiciones normativas que rigen al comercio ecuatoriano, partiendo de los preceptos prescritos en la Constitución de la República y en el Código Orgánico Tributario.

### **Objetivos Específicos:**

-Determinar las causas y consecuencias que origina el comercio informal.

El precedente objetivo específico, fue concretado dentro del desarrollo del marco doctrinario expuesto en un estudio acerca del fenómeno de la evasión tributaria y el comercio informal, lo que nos permitió estudiar los principales factores que causan dicho fenómeno y sus serias repercusiones económicas en las finanzas públicas. Así también pudo ser concretado a través de la aplicación de las encuestas, en las que se consultó de este particular y se obtuvieron respuestas muy satisfactorias, razón por la que se puede afirmar que si existe en nuestro medio una cultura de evasión fiscal.

- Establecer el régimen tributario punitivo que sancione las conductas antijurídicas de evasión tributaria en el Ecuador.

Este objetivo específico se verifica dentro del marco jurídico, en el que se realiza el análisis de la normativa legal tributaria establecida en la constitución de la republica del ecuador y el código orgánico tributario, así como las sanciones de las que son sujetos quienes infringen lo establecido en los mencionados cuerpos legales.

- Presentar una propuesta de reforma jurídica al Código Tributario y al COOTAD, a fin de evitar la evasión tributaria.

Este último objetivo específico se verifica con la concreción de una propuesta jurídico-legal debidamente fundamentada en derecho al Código

Orgánico Tributario del Ecuador, a través de la cual se incorpora un régimen normativo destinado a precautelar la regularización de los negocios y demás actividades económicas informales, estableciéndose la necesidad de que éstos se regularicen dentro de un plazo perentorio, así como la necesidad de que se inscriban dentro del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), con el fin de que contribuyan al régimen tributario y con ello al desarrollo del país.

## **7.2. Contrastación de Hipótesis.**

### **HIPÓTESIS.**

La falta de una normativa que sancione la evasión tributaria por parte de los comerciantes informales, hace que se produzca una desigualdad de los derechos constitucionales, ya que solo los comerciantes afiliados a las cámaras de comercio son sujetos de pago de tributos, esto ocasiona perjuicio no solo al gobierno nacional sino a los gobiernos locales.

La hipótesis planteada fue satisfactoriamente comprobada, primeramente a través del desarrollo de los contenidos del Marco Doctrinario donde a través de los ítems “La Evasión Tributaria como fenómeno socio-cultural”, y “El Comercio Informal”, se logró establecer un estudio acerca de las incidencias y causas de la informalidad económica en el Ecuador, determinándose que la ausencia de políticas públicas es evidente y que la existencia de negocios informales afecta negativamente al erario nacional. Por otro lado, a través de la aplicación de las encuestas, fue posible comprobar que la evasión

tributaria como fenómeno socio-cultural tiene como principal fuente a la proliferación de negocios informales en el país, los mismos que carecen de una regulación jurídica adecuada , que permita hacer frente y controlar este tipo de actividades, que en muchos casos son incluso ilícitas como ocurre con los miles de comerciantes que se dedican a comercializar objetos robados, teniendo así, que la informalidad como efecto colateral tiende a favorecer los delitos contra la propiedad.

### **7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA**

Conforme se ha justificado con el desarrollo teórico (conceptual, jurídico y doctrinario) así como con los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en la investigación de campo, la existencia de la problemática estudiada es evidente e insoslayable, siendo así, que la progresiva proliferación de negocios informales en el país, representa un medio recurrente de evasión fiscal, en desmedro de los intereses generales; en este contexto resulta impostergable la necesidad de impulsar desde la sociedad, reformas profundas al Código Tributario, con el fin de establecer un régimen normativo dirigido a regular en lo posible a las personas que se dedican a desarrollar actividad comerciales o de índole económica sin contar con los respectivos permisos de la autoridad competente, para así incentivar la cultura tributaria en todos los sectores de la sociedad ecuatoriana. Con estas premisas, nos permitimos fundamentar la propuesta de reforma jurídica, de la siguiente forma:

Como primer fundamento normativo, el artículo 66 de la Constitución de la República, en su numeral 15 prescribe “15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”<sup>52</sup>

La norma precedente enarbola como derecho de orden constitucional, la libertad que tenemos todos los ciudadanos y personas extranjeras de iniciar y desarrollar actividades económicas sean individuales o colectivas, sin más restricciones que las previstas en las ley, lo que implica entre otras cosas, que dichas actividades se enmarquen dentro del ámbito de la licitud, pues bajo ningún concepto se puede tomar como justificativo de este derecho, el emprender en actividades de narcotráfico, proxenetismo, trata de personas, comercialización de objetos robados y demás actividades eminentemente delictivas. Por otro lado, es necesario considerar que éste derecho, se encuentra plena y debidamente condicionado a la consecuente obligación solidaria que tienen las personas, de formalizarse y de tributar a favor del Estado, todos los tributos que siendo legal, oportuna y razonablemente impuestos, recaigan sobre la actividad específica que se desarrolle, siendo de esta forma un deber moral y ético cumplir con todas las obligaciones formales y materiales prescritas en la legislación tributaria.

Respecto del régimen tributario sus principios y directrices generales, la Constitución de la República prescribe “**Art. 300.-** El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad

---

<sup>52</sup> **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, 2008, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, Art. 66.

administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos”<sup>53</sup>; de la norma citada se colige, que el régimen tributario ecuatoriano tiende a la eficiencia en todos sus niveles como un servicio público de primer orden, siendo responsabilidad del Estado garantizar el cumplimiento de todos los principio allí descritos ya sea a través de reformas legales oportunas como en la implementación de políticas públicas tendientes a optimizar los recursos técnico y humanos de la administración financiera; pero por otro lado, es responsabilidad primigenia de los ciudadanos, el contribuir a la consolidación de un sistema tributario eficiente, de ahí que es obligación moral contribuir con el sistema tributario ecuatoriano.

Respecto del trabajo autónomo, la Constitución de la República prescribe **“Art. 329...Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo”**<sup>54</sup>; de la norma precedente, se advierte que el trabajo autónomo o sin relación de dependencia, se encuentra plenamente garantizado por la Constitución de la República, por ser éste un fenómeno evidente y que necesariamente necesita de ser regulado. En tal virtud, es menester que el Estado regule en forma adecuada este tipo de actividades económicas, con el fin de garantizar el cumplimiento generalizado de las obligaciones tributarias y el control oportuno de las

---

<sup>53</sup>Ibídem, Art. 300.

<sup>54</sup>**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, 2008, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, Art. 329

mismas, pues es injustificado que se continúe asimilando a la informalidad, como un medio permisivo de evadir tributos.

En base a todos los criterios antes expuestos, creemos procedente tanto constitucional como socialmente, concretar una propuesta de reforma legal destinada a incorporar dentro del Código Orgánico Tributario una normativa que regule a los comerciantes informales del cantón Balsas y del país en general.

## **8. CONCLUSIONES.**

- El Derecho Tributario, concebido como la rama del Derecho Financiero encargado de regular la creación, aplicación y extinción de los tributos, es una ciencia en constante evolución, que refleja en definitiva el régimen de justicia social de un país, a través de la aplicación efectiva de los principios rectores de igualdad, proporcionalidad, generalidad, legalidad e irretroactividad.
- La legislación nacional, tanto constitucional como legal que rigen en materia tributaria resultan insuficientes para hacer frente al creciente problema social de la evasión fiscal, pues en muchos de sus componentes se puede evidenciar una insuficiencia jurídica, que perturba el sentido de los preceptos constitucionales.
- En el Ecuador no existe en la actualidad, una normativa específica que se encargue de prevenir, regular y ordenar las actividades o negocios informales, a pesar de las altas estadísticas existentes y de la perjudicialidad de este fenómeno para el presupuesto general del Estado y por ende para satisfacción de las necesidades generales.
- Respecto del comercio informal, este se ha convertido en una forma de comercio muy extendida a lo largo y ancho de nuestro país, es así que muchas de las personas inmersas en esta actividad la ven como su única fuente de sustento, constituyéndose en una forma fraudulenta y eminentemente dolosa de evadir total o parcialmente el pago de impuestos.
- El precepto constitucional expuesto en el Art. 329 que prohíbe toda forma de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo a

quienes ejercen el comercio informal, favorece la proliferación de este sector ya que se procede con demasiada benevolencia ante esta actividad y genera una reincidencia por parte de los mismos.

- La alta incidencia de negocios informales en el país en general, constituye un factor determinante que incide en la evasión tributaria que se verifica anualmente en el Ecuador, siendo imperante la necesidad de reformar el Código Orgánico Tributario, para regular estas actividades.

## **9. RECOMENDACIONES.**

- Que el Gobierno Nacional a través del Servicio de Rentas Internas, emprendan en un proceso de modernización y fortalecimiento del sistema tributario ecuatoriano, con el fin de generar mayor transparencia, eficiencia y responsabilidad frente a los intereses de la sociedad;
- Que la Asamblea Nacional del Ecuador emprenda en un profundo y prolijo proceso de revisión de las normas tributarias punitivas, para así actualizar las sanciones para las diversas infracciones tributarias y establecer procedimientos jurisdiccionales mucho más rápidos y eficientes, que se compadezcan con los principios constitucionales del debido proceso.
- Que el Gobierno Nacional a través de los estamentos competentes y en base a los datos estadísticos arrojados por el censo, establezcan en cifras reales cual es la incidencia actual de la informalidad económica y en base a ello, emprender en programas de capacitación y regularización de los trabajadores autónomos, respecto de sus obligaciones tributarias para con el Estado.
- Que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, mediante ordenanzas regulen de forma adecuada y responsable los negocios informales en sectores determinados y en condiciones aptas y salubres, para así contar con registros locales que permitan generar políticas cantonales de apoyo y control de este tipo de negocios.
- Que el Servicio de Rentas Internas, a través de los medios de comunicaciones y de las universidades legalmente acreditadas en el Ecuador, emprendan en una masiva campaña de concienciación ciudadana,

respecto de las obligaciones y derechos tributarios que tenemos los ciudadanos para con el Estado, y los graves perjuicios que la evasión fiscal acarrea en los servicios públicos y economía nacional; y,

- Que se reforme el Código Orgánico Tributario del Ecuador, con el fin de incorporar un régimen normativo destinado a regular los negocios y demás actividades informales en el país.

## **9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA.**

### **LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

#### **CONSIDERANDO.**

Que es obligación primordial del Estado, establecer la consolidación de un sistema normativo jurídico que responda en forma clara e inequívoca a los principios y lineamiento prescritos por la Constitución de la República, para garantizar el derechos al buen vivir.

Que el derecho al desarrollo de actividades económicas en forma individual o colectiva, prescrito por el numeral 15º del artículo 66 de la Constitución de la República, presupone la absoluta libertad de los ciudadanos de emprender en actividades de orden económico lícitas, condicionándolas al control del régimen tributario respectivo;

Que el artículo 300 de la Constitución de la República prescribe que El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos;

Que el inciso tercero del artículo 329 de la Constitución de la República al garantizar y proteger el trabajo autónomo establece que Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo.

Que frente a los altos índices de informalidad comercial que se evidencia en todas las ciudades del país y ante el indiscutible impacto negativo de este tipo de fenómenos sobre la economía nacional, resulta impostergable la necesidad de crear un régimen normativo que regule los negocios o actividades informales, en todas sus formas y dimensiones, con el fin de ordenar la economía nacional.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere El artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador: Expide la siguiente:

## **LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO DEL ECUADOR.**

**Art. 1.-** A continuación del Art. 20 agréguese los siguientes artículos innumerados, que digan:

Art 2 Quienes ejerzan actos de comercio o cualquier tipo de actividad económica informalmente, estarán obligados a regularizar su gestión de negocios cumpliendo las exigencias legales y reglamentarias como las resoluciones emanadas del Servicio de Rentas Internas, para que puedan continuar dicha actividad económica. El plazo máximo para la regularización será de hasta noventa días, contados a partir de la fecha en que se dé inicio a la actividad económica correspondiente

Art 3 Los comerciantes informales que hayan legitimado y registrado sus respectivos negocios estarán obligados a inscribirse en el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) debiendo cumplir con todos los deberes formales prescritos para este régimen, siempre y cuando la

actividad informal no se encuadre dentro de una o varias de las actividades económicas excluidas según los Reglamentos que para el efecto expida la autoridad tributaria. Así mismo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, deberán dentro de sus respectivas jurisdicciones, llevar registros permanentes y actualizados de las personas que se dediquen al comercio informal.

**Artículo Final.-** La presente reforma entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Es dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito....., a los ... días del mes de .....dos mil catorce

**LA PRESIDENTA.**

**LA SECRETARIA.**

## 10. BIBLIOGRAFÍA.

- ALVARADO Jorge, “Manual para el Juzgamiento de los Delitos Aduaneros”, Industria Gráfica Amazonas, Loja Ecuador.
- ANDRADE Leonardo, “Manual del Derecho Tributario”, Editorial Compu-Grafic, Quito, Ecuador.
- CASTILLO Hidalgo Bella, “Manual de Legislación Tributaria”, Editorial UTPL, Loja, Ecuador.
- CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO, Actualizado Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.
- CODIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.-
- ESPINOZA, Jesús, “La Evasión Fiscal”, Editorial De Palma, México.
- LUQUI Juan Carlos, “La Obligación Tributaria”, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina
- MENÉNDEZ Galeana José, “Introducción al Derecho Financiero”, Editorial Trillas, México D. F., México.
- OSSORIO Manuel, “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina.

## 11. ANEXOS



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**  
**MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA**  
**CARRERA DE DERECHO**

**TEMA**

**“REFORMA DEL CÓDIGO TRIBUTARIO REFERENTE AL COMERCIO  
INFORMAL YA QUE EL MISMO CAUSA LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN  
EL ECUADOR”**

**PROYECTO DE TESIS PREVIO A  
LA OBTENCION DEL TITULO DE  
ABOGADO.**

**AUTOR: MENTOR BOLIBAR LIZANO TOSCANO**

**LOJA – ECUADOR  
2014**

## **1. TEMA**

### **“REFORMA DEL CÓDIGO TRIBUTARIO REFERENTE AL COMERCIO INFORMAL YA QUE EL MISMO CAUSA LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR”**

## **2. PROBLEMÁTICA.**

La evasión tributaria como conducta socio-cultural generalizada en el sector contribuyente del Ecuador, se constituye en una recurrente y lesiva problemática que afecta severamente al Estado y por ende a los derechos de las y los ecuatorianos, sin que exista una concienciación adecuada acerca de los perjuicios colaterales que con este tipo de actos ilícitos se están ocasionando principalmente a los sectores más necesitados de la sociedad ecuatoriana, que se benefician de los servicios públicos financiados con éstos recursos; a pesar de las continuas reformas tributarios entradas en vigencia a partir del año 2007, la evasión como principal factor desestabilizados del crecimiento económico nacional, no ha logrado ser reducida significativamente, ya que factores como la falta de educación tributaria, la excesiva presión tributaria expresada en la creación y aumento de los impuestos y la proliferación de negocios informales que incumplen con las disposiciones constitucionales y legales de tributar a favor del Estado, continúan incidiendo determinadamente en las altas cifras de evasión existentes.

En este escenario, la existencia y masificación de los negocios o actividades económicas informales, tanto en las grandes ciudades como en los pequeños

cantones y parroquias, representan un grave perjuicio al fisco, pues la informalidad es sinónimo de evasión, sin que hasta la actualidad existan políticas públicas claras que permitan solucionar esta seria problemática nacional, a pesar de que la Constitución de la República en el artículo 300 prescribe que el régimen tributario debe ser eficaz, eficiente, transparente y progresivo. Dentro del cantón Balsas las actividades informales en sectores como los restaurantes, micromercados y demás negocios de abastos, actividades productivas, avicultura, etc., son de alta incidencia sin que existan proyectos nacionales o locales que busquen solucionar esta compleja problemática social, jurídica y económica.

Dentro de normas como el Código Tributario, la Ley Orgánica del Régimen Tributario Interno o el Código Orgánico de Organización, Autonomías y Descentralización no existen normas explícitas destinadas a solucionar el problema de la evasión en los negocios informales; en tal virtud, nuestro trabajo de investigación, se centrará en estudiar crítica y objetivamente estas insuficiencias jurídicas con el fin de determinar las causas, efectos y perjuicios que acarrearán, conductas tan frecuentes como el no sacar RUC o no facturar ni declarar tributos, y en base a ello establecer una propuesta jurídica alternativa que subsane esta incuestionable insuficiencia existente en la legislación tributaria.

La problemática identificada es por su naturaleza susceptible de ser investigada, contando con amplias fuentes bibliográficas y de investigación que facilitarán el proceso investigativo.

### **3. JUSTIFICACIÓN.**

Con el fin de involucrar a los estudiantes en la realidad social tanto nacional como mundial y sus diversas problemáticas jurídicas, sociales, económicas, políticas, culturales, etc., la Universidad Nacional de Loja cumpliendo con el postulado de la **vinculación** como factor trascendentes de la Modalidad de Estudios a Distancia, la investigación científica de distintos temas del Derecho Positivo En base a lo señalado y correspondiendo a las exigencias académicas prescritas en los Reglamentos de la Universidad Nacional de Loja, luego de analizar en forma objetiva las diversas problemáticas surgidas del régimen financiero y tributario del Estado ecuatoriano, he considerado pertinente, presentar el proyecto de tesis titulado “REFORMA DEL CÓDIGO TRIBUTARIO REFERENTE AL COMERCIO INFORMAL YA QUE EL MISMO CAUSA LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR” conscientes de que la problemática de la proliferación de negocios informales se constituye en una recurrente fuente de evasión fiscal que afecta los intereses y necesidades de la sociedad ecuatoriana, sin que existan hasta la actualidad políticas públicas y jurídicas claras que permitan hacer frente a este fenómeno con resultados eficaces.

**Desde el punto de vista social**, el tema propuesto es de suma trascendencia y relevancia ya que la existencia indiscriminada de negocios informales afectan directamente a la sociedad ecuatoriana en su conjunto, pues los ingresos tributarios que percibe el Estado son la principal fuente permanente de financiamiento para obras y servicios públicos como la salud, educación, vivienda, vialidad, entre tantas otras; es decir, la evasión o defraudación

tributaria en cualquiera de sus modalidades afecta a la sociedad en cuanto a su calidad de vida y al Estado en los ingresos no percibidos anualmente.

**Desde el punto de vista jurídico**, el tema y problema propuestos se justifican, ya que al encontrarse el Ecuador en un franco proceso de transición jurídica conforme a los principios y postulados prescritos por la Constitución de la República, es indispensable subsanar o llenar los vacíos legales existentes en la legislación tributaria, específicamente en lo relacionado a las actividades económicas informales que afectan a la administración tributaria; de tal suerte que al corregir estas falencias estaremos propiciando un importante y significativo avance en nuestra normativa, con miras a consolidar un régimen tributario eficiente, eficaz y seguro.

Se justifica en lo Académico, porque se enmarca dentro del estudio del derecho y sobre todo de la legislación tributaria tanto en el orden nacional como en lo internacional, así también dentro del respectivo pensum de estudios de la Universidad y de acuerdo a lo que establece o determina las normas tanto estatutarias como reglamentarias de la Universidad Nacional de Loja, que determina que para obtener el respectivo título académico se debe realizar un trabajo investigativo de tesis.

Así mismo se justifica este trabajo de investigación de tesis ya que cuento con los recursos bibliográficos, económicos, disponibilidad de tiempo, también contaré con el apoyo tanto en el asesoramiento como en la dirección de tesis de los docentes de la carrera de derecho, los mismos que me orientaran a fin de poder realizar un trabajo acorde con lo que determina la Universidad.

Finalmente se justifica porque se realizará un trabajo de excelencia académica, porque es una investigación de actualidad y que tiene relevancia académica y jurídica y también social.

#### **4. OBJETIVOS.**

##### **4.1 OBJETIVO GENERAL.**

- Realizar un estudio jurídico y doctrinario de la legislación tributaria ecuatoriana

##### **4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**

- Determinar las causas y consecuencias que origina el comercio informal.
- Establecer el régimen tributario punitivo que sancione las conductas antijurídicas de evasión tributaria en el Ecuador.
- Presentar una propuesta de reforma jurídica al Código Tributario y al COOTAD, a fin de evitar la evasión tributaria.

#### **5. HIPÓTESIS.**

La falta de una normativa que sancione la evasión tributaria por parte de los comerciantes informales, hace que se produzca una desigualdad de los derechos constitucionales, ya que solo los comerciantes afiliados a las cámaras

de comercio son sujetos de pago de tributos, esto ocasiona perjuicio no solo al gobierno nacional sino a los gobiernos locales.

## **6. MARCO TEÓRICO**

Para desarrollar en forma adecuada el problema de la evasión tributaria a través de los negocios informales, es necesario partir del estudio y definición de conceptos generales relacionados con la problemática identificada, siendo necesario partir de la definición del Derecho Financiero.

La actividad financiera desarrollada por el Estado representa un eje estratégico para el desarrollo sostenido de un país, pues de su transparente gestión por parte de los funcionarios públicos encargados de acuerdo a la Constitución y la ley, depende el éxito de las expectativas socioeconómicas propuestas, y de su ineficiente administración sólo se conseguirá ahondar cada vez más las diferencias sociales y económicas existentes en perjuicio de las mayorías sociales. Según el vigente régimen constitucional, la actividad financiera del Estado debe orientarse a consolidar el derecho al buen vivir o *sumakawsay* como garantía primigenia reconocida a todas las personas, pueblos y comunidades del Ecuador, a través de la consolidación de un sistema económico social y solidario más justo y equitativo; por tal razón la importancia de la actividad financiera y tributaria del Estado cae por su propio peso.

En cuanto a la definición de la actividad financiera, el jurista Fernando Pérez expresa “Llamamos actividad financiera a aquella que desarrollan el Estado y los demás Entes públicos, para la realización de los gastos inherentes a las funciones que les están encomendadas, así como para la obtención de los

ingresos necesarios para hacer frente a dichos gastos. Abreviadamente, podemos identificar a la actividad financiera como la relativa a ingresos y gastos públicos.”<sup>55</sup>

De la definición citada se pueden destacar las siguientes características de la actividad financiera: **a)** Es una actividad pública, tanto por el sujeto como por su objeto, es decir, que es el Estado como ente público quien la coordina y ejecuta por mandato constitucional, cuyo objeto es lograr satisfacer las necesidades colectivas; **b)** Se trata de una actividad pública de carácter instrumental, pues no satisface en forma inmediata una necesidad social como si lo hacen los servicios públicos como por ejemplo la educación o la salud que son clasificadas como actividades públicas finales, sino que busca dotar a las funciones públicas de los medios financieros suficientes para cumplir con sus cometidos, es decir, se trata de un instrumento medial; y **c)** Es una actividad jurídica, por cuanto se encuentra regulada por normas y principios jurídicos, regidos precisamente por el Derecho Financiero.

En base a estas consideraciones, podemos definir a la actividad financiera como aquella desarrollada por el Estado, a través de sus diversas instituciones destinada a identificar y regular los ingresos públicos a través de los diversos rubros permanentes y no permanentes, así como la cuestión de los gastos inherentes a la realización de obras y prestación de servicios públicos, bajo los principios rectores de eficiencia, responsabilidad, transparencia y eficacia administrativa en todos los estamentos de la administración pública.

---

<sup>55</sup> PÉREZ Royo Fernando, “Derecho Financiero y Tributario: Parte General”, Décimo Cuarta Edición, Editorial Thomson, 2004, Madrid, España, p. 25.

La actividad financiera del Estado por su amplitud y complejidad se encuentra regulada por el Derecho Financiero que es definido por el jurista Menéndez Galeana en los siguientes términos “El Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado, en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión y manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de los recursos para los gastos públicos; así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establece entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.”<sup>56</sup>

Para la docta María de la Luz Misangós Borja el Derecho Financiero “Es aquella disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que regulan la recaudación, gestión y gastos de los medios económicos necesarios al Estado y a los demás entes públicos, para el desarrollo de su actividad...”<sup>57</sup>

En base a los caracteres antes señalados se puede definir al Derecho Financiero como *la rama jurídica de Derecho Público, que se encarga de regular la actividad financiera del Estado en todos sus momentos, con la finalidad de propiciar un manejo coherente y racionalizado de los recursos económicos de un país.*

---

<sup>56</sup> MENÉNDEZ Galeana José, “Introducción al Derecho Financiero”, Editorial Trillas, 2003, México D. F., México, p. 12.

<sup>57</sup> [Http://www.bibliojurídica.org/libros](http://www.bibliojurídica.org/libros).

En este sentido, al Derecho financiero le interesa, como objeto de conocimiento, la ordenación jurídica de la actividad financiera. Su cometido será, pues, analizar y explicar, desde su particular punto de vista, la realidad financiera, con el método y el sistema conceptual que le son propios y característicos.

Debido a su amplio campo de acción y a su contenido el Derecho Financiero, puede ser ramificado en las siguientes disciplinas jurídicas: **a) Derecho Fiscal** que es el conjunto de normas que se encarga de regular la captación de ingresos tanto ordinarios como extraordinarios del Estado, por prestación de servicios, cobro de tasas o derechos, aportaciones para la seguridad social, aprovechamiento de recursos, arrendamiento de locales o propiedades etc., en lo concerniente a los ingresos por contribuciones, se encarga el Derecho Tributario, que es el que regula el nacimiento, aplicación y extinción de los tributos; **b) Derecho Patrimonial** que es definido como "...el conjunto de normas jurídicas que regulan la propiedad de los bienes que corresponden al patrimonio del Estado y de los recursos que pueden obtenerse de su explotación o de su venta, los que debido a su origen, la doctrina los ha denominado como de "carácter originario".<sup>58</sup>. Todos los bienes del Estado posibilitan a través de su explotación la obtención de recursos económicos, de ahí que el Derecho Patrimonial está dirigido a regular la gestión y administración adecuadas de dichos bienes; y, **c) Derecho Presupuestario**, que lo conforman todas aquellas normas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto de egresos del Estado, así como las

---

<sup>58</sup> GODOY Norberto, "Teoría General del Derecho Tributario", Ob. Cit., p. 36.

normas jurídicas de rendición de cuentas y de responsabilidades de los servidores públicos por el mal manejo de esos recursos, al Derecho Financiero interesa la asignación de recursos económicos para la puesta en marcha de los distintos servicios públicos; y, el **Derecho Tributario**, que en las siguientes líneas será estudiado.

Como quedo señalado anteriormente, el Estado percibe ingresos públicos de diversas clases, están por ejemplo, los patrimoniales que se obtienen a través de la explotación de los diversos bienes del Estado (petróleo, minas, arrendamiento de edificios, etc.), y, los adquiridos por medio del endeudamiento público (deuda externa, deuda interna); sin embargo la principal fuente con que el Estado moderno cuenta para el financiamiento de sus gastos ordinarios como extraordinarios, la constituye precisamente la actividad tributaria, razón por la cual esta debe ser regulada prolijamente, con el fin de evitar la evasión indiscriminada y también el abuso del Estado en su potestad determinadora, razón por la cual surge el Derecho Tributario, como ciencia reguladora de esta relación jurídica.

La Doctora Bella Castillo expresa “Conceptualmente, el Derecho Tributario es una rama jurídica que, como parte del Derecho Financiero, estudia el aspecto jurídico de la tributación en sus diversas manifestaciones, regulando el nacimiento, aplicación, modificación y extinción de los tributos, y en

consecuencia, las relaciones que se originan entre la Administración Tributaria y el contribuyente o responsable de la obligación tributaria.”<sup>59</sup>

De los criterios antes expuestos, se puede definir al Derecho Tributario como *una rama jurídica del Derecho Financiero, cuyas normas y principios se encargan de regular el aspecto jurídico de la actividad tributaria de un país, en sus dos fases a saber: en el nacimiento, aplicación, modificación y extinción de tributos y las relaciones jurídicas que emanas de dicha obligación entre el Estado y los sujetos pasivos.*

De la definición antes propuesta, se colige que el fin del Derecho Tributario es regular los tributos en sus diversas fases de creación, modificación y extinción, razón por la cual es importante realizar un breve estudio acerca de su definición y clasificación. El doctor Jorge Zavala Baquerizo define al tributo en los siguientes términos: “Tributos son las prestaciones de dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos, para el cumplimiento de sus fines.”<sup>60</sup>

La enciclopedia virtual biblio-jurídica expone la siguiente definición “Los tributos son ingresos públicos de Derecho Público que consisten en prestaciones pecuniarias obligatorias, impuestas unilateralmente, exigidas por una administración pública como consecuencia de la realización del hecho

---

<sup>59</sup> CASTILLO Hidalgo Bella, “Manual de Legislación Tributaria”, Editorial UTPL, 2002, Loja, Ecuador, p. 11.

<sup>60</sup> ZAVALA Egas Jorge, “Derecho Tributario Aduanero”, Ob. Cit., p. 29.

imponible al que la ley vincule en el deber de contribuir. Su fin primordial es el de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento del gasto público”<sup>61</sup>

Con sujeción a los criterios antes citados puede definirse al tributo como la prestación de carácter generalmente económico que el Estado en uso de su potestad tributaria, exige a los sujetos pasivos (contribuyentes y responsables) siempre y cuando se hubiere verificado la existencia del hecho generador como presupuesto configurador de cada tributo. Su finalidad primigenia es la obtención legítima y racional de ingresos que permitan a la administración solventar los diversos gastos ordinarios o permanentes que deben ser oportunamente financiados.

En cuanto a su clasificación, existen una primer posición doctrinaria que los clasifica en ***tributos vinculados y tributos no vinculados***; los primeros son aquellos que llevan implícito el criterio de contraprestación inmediata al contribuyente, es decir, que a cambio de su pago el sujeto pasivo recibe por parte del ente público correspondiente la satisfacción de una necesidad, como es el caso de los servicios básicos en el caso de las tasas que son por excelencia *tributos vinculados*; mientras que los *no vinculados*, se constituyen en obligaciones impuestas por el Estado sin que su pago signifique contraprestación inmediata alguna, por lo tanto, al cumplir con su pago el contribuyente no revive a cambio una satisfacción inmediata, como es el caso de los impuestos.

---

<sup>61</sup>[Http://www.bibliojuridica.org/derechotributario.](http://www.bibliojuridica.org/derechotributario)

Sin embargo, según lo prescrito por el artículo 1 del Código Tributario, nuestra legislación clasifica tripartitamente a los tributos en Impuestos, tasas y contribuciones especiales.

## **7. Metodología.**

### **Métodos.**

En el desarrollo del presente proyecto de tesis he considerado la utilización principalmente del Método Científico y los Métodos Lógicos.

Primeramente para emplear el **Método Científico**, hay que distinguir las siguientes etapas:

**Observación:** Que consiste en la indagación de todos los aspectos de la problemática, lo cual me ayudará principalmente en lo que es el acopio de información teórica y empírica.

**Análisis:** Consiste en el estudio detallado e íntegro de toda la información recopilada en la fase de observación; lo que me permitirá desarrollar los contenidos principales del informe final de la tesis.

**Síntesis:** Consiste en la condensación de los principales conocimientos aprendidos durante el proceso. Lo cual permitirá realizar las conclusiones, recomendaciones y propuesta de reforma jurídica.

Referente a los Métodos Lógicos que son el Inductivo y Deductivo los utilizaré de la siguiente manera:

**Método Inductivo:** El método inductivo reside en llegar desde un mandato personal a uno general, es decir, es un método por el cual se llega a descubrir el nexos habitual que une a todos los elementos de la problemática, permitiéndome realizar las concernientes recomendaciones y propuesta de innovación jurídica, con un orientación total, para contribuir con un desarrollo real a la problemática.

**Método Deductivo:** Consiste en llegar desde un precepto general a un precepto particular; por lo cual nos servirá para concluir los puntos más sobresalientes del desarrollo del presente trabajo investigativo.

**a.- Procedimientos y Técnicas.**

Las técnicas que utilizaré son las siguientes: para el acopio teórico el Fichero Bibliográfico; y, para la recopilación empírica emplearé la **Encuesta** y la **Entrevista**, aplicadas en un número de 30 y 5 respectivamente, a Funcionarios Judiciales, profesionales del Derecho, Docentes Universitarios y personas conocedoras del tema.

## 8. RONOGRAMA

Año: 2014 - 2015

<b>Tiempo Actividades</b>	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO
Elaboración Y presentación del Proyecto								
Revisión de Literatura	XXX	XXXX						
Aplicación de Encuestas y Entrevistas		XXXX						
Verificación Contrastación de Objetivos e Hipótesis			XXX					
Planteamiento Conclusiones Recomendaciones				XXX				
Presentación del Borrador de la Tesis					XXX			
Presentación del Informe Final						XXX		
Sustentación y Defensa de la Tesis							XXX	XXX

## 9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

RECURSOS HUMANOS.

POSTULANTE: MENTOR BOLIBAR LIZANO TOSCANO

DIRECTOR DE TESIS: Po designarse

RECURSOS MATERIALES

Computadora Portátil.....	800
Material de Oficina .....	500
Movilización .....	500
Bibliografía .....	500
Impresión de entrevistas y encuestas .....	200
Impresión de la investigación... ..	200
Imprevistos .....	500
<b>TOTAL.....</b>	<b>3200</b>

El costo total de la presente investigación de tesis asume a la cantidad de Tres mil doscientos dólares americanos, los mismos que serán financiados con recursos propios del postulante.

## 10. BIBLIOGRAFIA.

- CABANELLAS Guillermo, “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, Tomo VII, Editorial Heliasta, 2003, Buenos Aires, Argentina.
- CASTILLO Hidalgo Bella, “Manual de Legislación Tributaria”, Editorial UTPL, 2002, Loja, Ecuador.
- CÓDIGO TRIBUTARIO DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizado a Septiembre de 2010, Quito.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.
- MENÉNDEZ Galeana José, “Introducción al Derecho Financiero”, Editorial Trillas, 2003, México D. F., México.
- PÉREZ Royo Fernando, “Derecho Financiero y Tributario: Parte General”, Décimo Cuarta Edición, Editorial Thomson, 2004, Madrid, España.
- ZABALA Egas Jorge, “Derecho Tributario Aduanero”, Tomo I, Editorial Edino, Guayaquil, Ecuador, 2001.
- [www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com).
- [www.bibliojurídica.org](http://www.bibliojurídica.org).
- [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com).

<b>INDICE:</b>	<b>Pág.</b>
PORTADA.....	I
CERTIFICACIÓN POR PARTE DEL DOCENTE.....	II
AUTORÍA.....	III
CARTA DE AUTORIZACION.....	IV
DEDICATORIA.....	V
AGRADECIMIENTO.....	VI
TABLA DE CONTENIDOS.....	VII
<b>1. TITULO:</b> .....	<b>1</b>
<b>2. RESUMEN</b> .....	<b>2</b>
2.1 ABSTRACT.....	4
<b>3. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>6</b>
<b>4. REVISION DE LITERATURA</b> .....	<b>8</b>
4.1. MARCO CONCEPTUAL.....	8
4.1.1 Definición de Derecho Financiero.....	8
4.1.2 El Derecho Tributario.....	12
4.1.3 Principios del Derecho Tributario.....	14
4.1.4 La Obligación Tributaria.....	21
4.1.5 Hecho Generador.....	22
4.1.6 Los Tributos y su clasificación.....	25
4.1.7 Evasión Tributaria.....	30
4.1.8. Los ilícitos tributarios.....	32
4.1.9. Actividad Económica.....	37
4.2 Marco Doctrinario.....	39
4.2.1 La Evasión Tributaria como fenómeno socio-cultural.....	39
4.2.2 El Comercio Informal.....	44

4.3 MARCO JURÍDICO.....	47
4.3.1 Constitución de la República del Ecuador.....	47
4.3.2 Código Tributario del Ecuador.....	51
4.4 Legislación Comparada.....	57
4.4.1 Chile.....	57
4.4.2 Perú. ....	59
<b>5. MATERIALES Y MÉTODOS.....</b>	<b>61</b>
5.1.- Materiales.....	61
5.2.- Métodos .....	61
<b>6. RESULTADOS.....</b>	<b>63</b>
6.1 Resultados de la Aplicación de Encuestas.....	63
7. DISCUSIÓN.....	72
7.1. Verificación de Objetivos.....	72
7. 2. Contrastación de Hipótesis .....	74
7.3. Fundamentación Jurídica. ....	75
<b>8. CONCLUSIONES.....</b>	<b>79</b>
<b>9. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>81</b>
9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA. ....	83
<b>10. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>86</b>
<b>11. ANEXOS.....</b>	<b>87</b>
INDICE.....	105