



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS**

CARRERA DE DERECHO

TEMA: La Consulta Tributaria: Naturaleza jurídica y efectos

AUTORA:

Morán Novillo Evelyn Viviana

**Trabajo De Titulación previo a la Obtención del Título de
ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA
REPÚBLICA**

TUTOR:

Benavides Verdesoto Ricky Jack

Guayaquil, Ecuador

14 de Marzo del 2016



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Morán Novillo Evelyn Viviana**, como requerimiento para la obtención del Título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República**

TUTOR

Benavides Verdesoto Ricky Jack

DIRECTOR DE LA CARRERA

Briones Velastegui Marena

Guayaquil, a los 14 del mes de Marzo del año 2016



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Morán Novillo Evelyn Viviana**

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación **La Consulta Tributaria: Naturaleza jurídica y efectos** previo a la obtención del Título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 14 del mes de Marzo del año 2016

LA AUTORA

Morán Novillo Evelyn Viviana



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Yo, Morán Novillo Evelyn Viviana

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación **La Consulta Tributaria: naturaleza jurídica y efectos**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 14 del mes de Marzo del año 2016

LA AUTORA:

Morán Novillo Evelyn Viviana

ÍNDICE

RESUMEN

DESARROLLO

1. Generalidades

2. Naturaleza Jurídica

2.1. Postura de la absolución a la consulta como acto administrativo

2.2. Postura de la absolución a la consulta como acto de simple
administración

3. Silencio Administrativo

4. Efectos

4.1. Efecto vinculante para la Administración Tributaria

4.2. Efectos para el consultante

4.3. Efectos para terceros

5. Cuadro comparativo entre la consulta tributaria y la consulta al Procurador

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

RESUMEN (ABSTRACT)

El presente trabajo aborda la institución de la consulta tributaria, analizada desde varios aspectos, el primero de ellos es desde el punto de vista de la naturaleza jurídica, después de un largo debate en la doctrina, estableceré si estamos frente a un acto administrativo o a un acto de simple administración, a partir de esto, conoceremos los efectos que produce esta institución

Igualmente, se explicara a lo largo del trabajo cuales son los efectos a la resolución administrativa, tanto para la Administración como para el sujeto consultante, además abordare cual es el alcance de la norma en este ámbito y que ocurre frente a otros obligados tributarios que se encuentren en la misma situación de aquel sujeto que planteo la consulta.

Palabras claves : Consulta tributaria, absolución administrativa, acto administrativo, acto de simple administración, efecto vinculante.

INTRODUCCIÓN

La consulta tributaria es un mecanismo que tienen los sujetos pasivos, por medio del cual, pueden acudir a la Administración tributaria para conocer su criterio respecto a la inteligencia y aplicación de la normativa tributaria sobre un caso concreto. De esta manera los ciudadanos podrán resolver sus dudas para poder ejercer sus actividades sin ningún problema a futuro.

Es importante determinar la naturaleza jurídica de la consulta tributaria, puesto que, depende de esto para conocer los efectos que se derivan de la misma. En nuestro país, este tema ha pasado desapercibido, sin embargo, existe un gran debate en la doctrina, la mayoría sostiene que es un acto administrativo, aunque también existen varias posturas que defienden que es un acto de simple administración. En este trabajo lo abordaremos como un acto de simple administración y las razones las explicare en el desarrollo del mismo.

Por ello, uno de los aspectos mas interesantes de esta institución es respecto a su efecto vinculante, en Ecuador, la absolución a las consultas tiene efecto vinculante, lo cual significa que la Administración debe respetar el criterio emitido por la misma, sin poder variar su pronunciamiento en cualquier momento, lo cual constituye un instrumento para garantizar la seguridad jurídica de las relaciones entre la Administración y contribuyentes.

A pesar del vacío legal de nuestro ordenamiento respecto a ciertos ámbitos como la extensión de los efectos, silencio administrativo, cambio de normativa, entre otros, tratare de abordar la mayoría de estos aspectos con la finalidad de aclarar un poco la naturaleza jurídica y efectos de esta institución, para que los contribuyentes puedan hacer mejor uso de la misma y conocer los mecanismos que tienen frente a ésta en el eventual caso que sientan la imperiosa necesidad

de poder recurrir a un órgano administrativo que le de respuesta sobre la inteligencia y aplicación de la normativa tributaria.

DESARROLLO

1. Generalidades

La consulta tributaria es un instrumento que tienen los contribuyentes de realizar a la Administración sobre la aplicación de una norma tributaria respecto a un caso en concreto, para que ésta emita su criterio jurídico respecto a lo consultado y así facilitar el ejercicio de las actuaciones de los sujetos.

La consulta se la formula ante la máxima autoridad de la Administración respectiva y cumpliendo todos los requisitos establecidos en el art. 136 Cod. Trib., una vez resuelta deberá ser publicada en el Registro Oficial.

Como vemos, se otorga a la Administración la facultad de realizar una interpretación autorizada sobre la normativa tributaria, para de esta manera poder ilustrar a los ciudadanos en las inquietudes que se le presenten al momento de realizar su actividad.

2. Naturaleza jurídica

Desde un inicio la consulta tributaria encontró sus bases en el derecho de petición el cual se encuentra estipulado en el Art. 66 #23 de la Constitución, mediante el cual:

“todos los ciudadanos tenemos el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades..”.

Sin embargo, no estimo conveniente asemejarlas, puesto que ambas instituciones son diferentes entre si, ya que al realizar una petición lo que se espera de la Administración es que dicte una acto administrativo que contenga

lo solicitado en estricto derecho por el peticionario; mientras que al realizar una consulta lo que se requiere es el informe u opinión de la Administración sobre el asunto que se formula.

Determinar la naturaleza jurídica de esta institución significa definir su esencia dentro del derecho, conocer sus reglas, principios y efectos jurídicos que emanan de la misma. Sin embargo, precisar la naturaleza jurídica de la consulta tributaria ha originado un gran debate doctrinal.

En nuestro país, se ha dado poca importancia a este tema, pero por como se aprecia en nuestro ordenamiento jurídico tal parece que fuera un acto de simple administración, puesto que no constituye un medio de defensa para los ciudadanos sino mas bien es un deber de asistencia e información a aquellos por parte de la Administración y así también los ciudadanos tienen el derecho de exigir una contestación motivada y en el tiempo oportuno. Si no hay motivación en la consulta, no hay información ni asistencia al administrado, por ende la falta de motivación, viola el deber de información que tiene la Administración para con el ciudadano. Además que sería nulo, ya que contraviene no solo la Ley, sino la Constitución.

El Art. 135 del Código Tributario señala dos tipos de consulta, cada una de ellas con distintos efectos, así tenemos:

- **Consulta con efecto vinculante:** Son aquellas realizadas por aquellos que tienen un interés propio y directo respecto al asunto que desean elevar a consulta, por lo que en este caso la absolución tendrá un carácter vinculante.
- **Consulta con efecto no vinculante:** Son aquellas realizadas por las federaciones y las asociaciones gremiales, profesionales, cámaras de la producción y las entidades del sector público, en este caso la absolución

no tendrá efecto vinculante sino mas bien será de carácter informativo, puesto que tratándose de una colectividad es difícil conocer a quien beneficiara dicha respuesta.

El efecto vinculante de la absolución de la consulta significa que el criterio dado por la Administración es obligatorio para la misma, de manera que, en el futuro no podrá hacer caso omiso a su pronunciamiento. Este efecto vinculante ha provocado muchas dudas respecto a la naturaleza jurídica y como consecuencia ha dado lugar a diversas posturas las cuales las resumiré en dos:

2.1. Postura de la absolución a la consulta como acto administrativo

Para catalogar la absolución a la consulta como un acto administrativo primero debemos entender qué es un acto administrativo. Entendiendo como tal a aquella manifestación de la voluntad por parte de la Administración Publica encaminada a producir efectos jurídicos directos e inmediatos.

Nuestro código tributario, al clasificar las consultas de acuerdo a sus efectos, muchos autores han llegado a concluir que cuando la consulta tiene un efecto vinculante constituye un acto administrativo; mientras que si tiene un efecto meramente informativo, se la puede catalogar como un acto de simple administración. (Benalcazar, 2004)

Pensar que la absolución de la consulta es un acto administrativo, en primera instancia, resulta lógico si lo vemos desde las siguientes perspectivas:

- La respuesta de aquella duda planteada por un ciudadano respecto a un caso en particular, emana de un Órgano Administrativo.
- El acto administrativo presupone una declaración de voluntad, de juicio o conocimiento, tal como sucede en la consulta tributaria que es una declaración de juicio y como tal, produce efectos jurídicos directos e

inmediatos en los sujetos, ya que al quedar vinculada la Administración a su criterio, el sujeto tendrá el derecho de exigir que la Administración se ajuste al mismo frente al acto u obligación que el sujeto pretenda realizar.

- El efecto vinculante de la consulta garantiza el derecho a la seguridad jurídica de los sujetos pasivos, puesto que la Administración está obligada a respetar su pronunciamiento, sino estaríamos vulnerando tal derecho y con ellos surgirían conflictos entre la Administración y los ciudadanos, al permitir que la Administración cambie su criterio a su arbitrio
- Como acto administrativo goza de la presunción de validez, con lo cual se permitiría al sujeto pasivo gozar de recursos los que podría utilizar frente al criterio dado por la Administración. Dado que la Administración no se exime de caer en errores, es posible que dicte una respuesta errada y dado a su efecto vinculante, tal criterio sería aplicable a otro sujeto que se encuentre en las mismas circunstancias que aquel que realizó la consulta, por lo cual resultaría inadmisibles aplicar dicho criterio errado a otro sujeto. Si lo pensamos mejor, sería inocuo que el sujeto no cuente con una herramienta jurídica por medio de la cual pueda poner a conocimiento de la Administración tal situación, para que la misma se rectifique.
- Tal recurso que se menciona en el párrafo anterior, se trataría de una reconsideración tributaria, la misma que solo cabe respecto a los actos administrativos.

2.2. Postura de la absolución a la consulta como acto de simple administración

A pesar de las clarificaciones que mencione anteriormente, considero que no son precisas para determinar la naturaleza jurídica de esta institución.

Si bien es cierto la absolución a la consulta emana de un órgano de la Administración, sin embargo no quiere decir que tal acto emanado de éste constituye un acto administrativo, sino mas bien es un acto de simple administración, dicho acto no produce efectos directos e inmediatos en los sujetos, puesto que tal pronunciamiento solo afecta a la administración respecto a su carácter vinculante, respecto a los sujetos no cambian, modifican ni producen derechos ni siquiera les afecta en sus relaciones jurídicas, ya que los sujetos pueden optar o no por seguir el criterio de la administración.

La respuesta a una consulta mas bien, es un dictamen, entendiéndolo por el cual a aquella declaración de la voluntad dictado por un órgano competente, en el cual se expresan conclusiones e informes preparatorios de carácter técnicos que conllevan la consumación de la voluntad jurídica de la función administrativa. (Dromi, 2004)

Con lo cual, descarto la postura anterior, ya que como señalo, la absolución a la consulta es un dictamen, que es un acto de simple administración, que constituye un acto preparatorio dentro de un procedimiento Administrativo.

Por otra parte, el carácter vinculante de la consulta no hace que ésta configure dentro de un acto administrativo, a pesar de la diferencia que se hizo en un inicio sobre los tipos de consulta, poco importa en este momento, puesto que sea una consulta con carácter vinculante o con carácter informativo, ambas se configuran como un acto de simple administración.

De lo contrario estaríamos dando cabida a una serie de recursos que se pudieran plantear contra dicho acto administrativo y además de esto estaríamos vulnerando nuestro propio ordenamiento legal que nos prohíbe formular recursos o iniciar una acción frente a dicho pronunciamiento.

Además, esto exige a la Administración dar un criterio certero y coherente, que sea perfecto para poder guiar a los sujetos pasivos a resolver sus inquietudes respecto a su consulta. Así como también que sea optimo para aplicarlo ante otra situación similar.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, establece la posibilidad que los sujetos puedan solicitar una "Reconsideración administrativa", sin embargo, mi postura, deniega rotundamente tal posibilidad, pues estaríamos desechando la naturaleza jurídica de la consulta, ya que tal recurso es un mecanismo de defensa que tienen los sujetos que no están de acuerdo con la postura emitida por la Administración para que se cambie o modifique, (Gordillo, 2003), y aquí, primero que no se trata de un derecho a la defensa porque esta institución su único objetivo es poder guiar a los contribuyentes respecto a la inteligencia o aplicación de una norma tributaria respecto a un caso concreto, y segundo, la respuesta dada por la administración no produce ningún efecto al consultante, el cual es libre de seguir tal criterio o no.

Sin embargo, resulta importante precisar que, si bien es cierto la consulta por su propia naturaleza jurídica como acto de simple administración no es susceptible de impugnación, no es menos cierto que el acto administrativo indiscutiblemente por su naturaleza si es impugnabile; por ello, solo la posterior manifestación de voluntad final o determinativa, en este caso, llamado acto determinativo de obligación tributaria que se dicte basado en el criterio dado por la Administración en la contestación, podrá ser impugnado.

Por ultimo, el hecho que se exija que la respuesta de la Administración tiene que ser motivada no significa que es un acto administrativo, ya que por la propia naturaleza informativa y asistencial que requiere la absolución, esto es, que el contenido deba ser motivado conforme la congruencia entre elementos de hecho y de derecho, solo así se puede evidenciar una respuesta fundada de la

Administración; ya que una respuesta infundada, es decir, sin motivación, equivale a no informar al administrado sobre la inteligencia o aplicación de la norma tributaria.

3. Silencio Administrativo

Los sujetos que plantean una consulta deberán cumplir los requisitos señalados en la ley, entre los cuales y en este apartado, quiero hacer énfasis en el de expresar la opinión del consultante respecto al caso que esta consultando a la Administración.

Una vez que se ha realizado la consulta a la Administración, el sujeto tiene el derecho de obtener una respuesta motivada y en el tiempo oportuno, que es de treinta días (Art. 137 Cod. Trib). Pero, ¿qué sucede si transcurre dicho tiempo y el sujeto no recibe su contestación?. Nos preguntamos ¿Opera el silencio administrativo?. Y de ser afirmativa esta respuesta nos cuestionamos ¿Es un silencio administrativo positivo o negativo?

Si fuera posible admitir la figura del silencio administrativo con efecto positivo, entendiendo por el cual, que al no recibir una respuesta por parte de la administración, se entiende aceptado o concedido lo propuesto por el sujeto; al admitir esta posibilidad lo que se estaría concediendo es la opinión del consultante planteada en un principio por el mismo. (Benalcazar, 2004). Lo cual no sería lógico, puesto que al gozar la consulta de un carácter vinculante, sería absurdo aplicar dicha opinión de un particular a demás situaciones idénticas. Si el mismo particular esta en dudas respecto a ese caso, es obvio que indispensablemente se necesita del pronunciamiento de la Administración que descarte esas dudas.

Además, de permitirse la operación del silencio administrativo positivo, ¿que pasaría si la administración ha dado una respuesta expresa sobre un caso determinado, y luego de un tiempo otro sujeto eleva la misma situación a consulta (teniendo en cuenta que éste expresa su opinión respecto al caso consultado ya que es un requisito esencial, y teniendo presente que tal opinión es contraria a la dada por la Administración anteriormente) y no recibe respuesta de la Administración?. Si siguiéramos pensando en la operación del silencio administrativo positivo, en este caso se tendría por acertada la opinión del sujeto que realizó la consulta y como consecuencia de ello vincularía a la Administración, la cual estaría frente a dos supuestos contrarios teniendo que prevalecer el dado por el sujeto y dejar a un lado su pronunciamiento anterior. Por situaciones semejantes, se descarta su aplicación en las consultas tributarias.

Y es que una vez resuelta la problemática sobre la naturaleza jurídica de esta institución, llegando a compartir con la postura que defiende que la absolución de la consulta constituye un acto de simple administración, es sencillo llegar a una conclusión.

En primer lugar, si al pasar los treinta días, no hay una contestación por parte de la Administración, no tiene cabida la figura del silencio administrativo ni en sentido positivo ni negativo, pues estaríamos desnaturalizando la institución de la consulta que habíamos dicho que es un acto de simple administración e indiscutiblemente sobre tal, no es susceptible que opere el silencio administrativo.

Por lo tanto, considero que al haber pasado este tiempo, la Administración deba emitir su criterio puesto que el contribuyente no espera una no contestación de aquella, sino mas bien necesita la respuesta de la misma por medio de la cual pueda conocer el parecer de la misma para que lo ilustre en su actuación. De lo

contrario, el sujeto al no conocer el alcance de dicha situación en particular, supondría una afectación en sus relaciones jurídicas.

4. Efectos

El efecto vinculante de la absolución a la consulta tributaria significa el deber de respetar el pronunciamiento emitido por ella misma, de manera que luego no podrá modificarlo a su arbitrio, garantizando el derecho a la seguridad jurídica de los ciudadanos que tienen el derecho de exigir la aplicación de ese criterio a la Administración y no apartarse del mismo; así como también se garantiza la buena fe, ya que los ciudadanos confían en el certero comportamiento de la Administración apegado al ordenamiento legal.

A continuación, explicare la influencia de tal efecto no solo para la Administración, sino también para los sujetos pasivos y para terceros

4.1. Efecto vinculante para la Administración Tributaria

En Ecuador, nuestra legislación hace referencia al efecto vinculante de la respuesta a una consulta tributaria establecido como tal en el primer inciso del Art. 135 del Cód. Trib., que quiere decir que la Administración no se puede apartar de su criterio u opinión manifestado sobre el caso consultado. Como consecuencia de aquello nace la obligación para la Administración de acogerse y respetar el pronunciamiento dado por ella misma respecto aquella situación en un futuro.

Para el tratadista José Vicente Troya, el sistema ecuatoriano es de consulta vinculante, y lo cataloga como tal, ya que por medio de la consulta, los contribuyentes logran despejar sus dudas respecto a una situación en

particular, lo cual beneficia para el desarrollo las relaciones entre Fisco y contribuyentes. (Troya, 2002)

Sin embargo, este carácter vinculante de la consulta tributaria no es del todo absoluto, puesto que presenta algunos inconvenientes como los explicare a continuación.

Uno de estos es referente al ordenamiento jurídico ¿qué sucede cuando se modifican las normas en base a las cuales la Administración emitió su respuesta?, ¿Podría la Administración reformar, modificar o cambiar de criterio?. Primero debemos de tener en consideración que nuestra normativa no especifica tal supuesto, y es que frente a casos como este, sería inocuo que la Administración a pretexto de su carácter vinculante aplique tal pronunciamiento a un hecho futuro, por lo que considero que al producirse un cambio de normas, debería también haber un cambio de criterio por parte de la Administración, y, en tal caso, el criterio emitido anteriormente perdería su efecto.

La doctrina se menciona al respecto y explica que cuando se produzca cambios en la normativa la cual sirvió de base para la absolución, la Administración podrá cambiar de criterio en lo posterior, siguiendo el axioma básico del derecho *la ley rige para lo venidero*, en otras palabras, el efecto vinculante es desvirtuado cuando los fundamentos de derecho han sido cambiados por una normativa posterior, ya que no es razonable pensar que absoluciones basadas en normativas ya derogadas pueda ser un sustento valido para un acto administrativo posterior donde una nueva ley se ha promulgado.

Muy diferente es que un acto administrativo se haya expedido basándose en una normativa legal que estaba vigente en su época lo cual es completamente valido pero en este caso no se habla de lo mismo ya que aquí en la consulta, el acto administrativo deberá basarse no en las leyes con las cuales se ha

absuelto la consulta per se, sino en las leyes que se encuentran vigentes al momento de promulgar el acto administrativo.

Otro de los problemas que trae consigo este carácter vinculante de la consulta es respecto a la prohibición de interponer recursos o iniciar una demanda contra el acto que contiene la respuesta a la consulta, lo cual se encuentra establecido en el último inciso del Art. 138 Cod. Trib. Si bien es cierto que como acto de simple administración no es susceptible de impugnación, por ello dado que la Administración no es un órgano infalible ¿qué pasa si el criterio emitido por la misma contiene errores?.

Nuestra ley es precisa al mencionar que si se tratara de documentos falsos en los que se basaron para dar su criterio, podría modificarlo; pero si se tratara de otro tipo de error ¿qué debería hacer el contribuyente?. En este caso particular, el contribuyente podrá separarse de la opinión dada por la Administración, ya que esta no lo vincula de ninguna manera y seguir su propio criterio el cual lo podrá sostener dentro del procedimiento administrativo que se este llevando a cabo o se realice posteriormente.

4.2. Efectos para el consultante

El principal efecto que produce la presentación de una consulta respecto al consultante, es que no lo exime del cumplimiento de deberes formales ni tampoco de el de cumplir con las obligaciones tributarias pertinentes; pues si recordamos, la institución de la consulta tiene como fin darnos a conocer la interpretación jurídico técnica de una norma para poder ayudar a los sujetos a encuadrar su actuar; mas no constituye un medio de defensa por el cual el sujeto estuviese reclamando ciertos derechos.

Si analizamos detenidamente nuestra norma, podemos fijarnos que la consulta solo vincula a la Administración mas no al administrado por lo que éste en

ningún caso se vera obligado por la respuesta que dicte tal autoridad. De manera que, como lo he indicado desde un inicio, el consultante puede dirigir su actuar en la forma manifestada por la Administración, así como también, puede optar por actuar conforme a su criterio, enfatizando que el hecho que el sujeto se separe de tal criterio no lo hace merecedor de sanción alguna.

A pesar de aquello y como producto del carácter vinculante, el administrado goza del derecho de exigir a la Administración su apego a los criterios manifestados en su contestación.

4.3. Efectos para terceros

El tratadista español, Calvo Vérguez, sostiene que el efecto vinculante de la absoluciones a las consultas tributarias se produce no solo para aquel que formulo la consulta, sino también para aquellos sujetos que se encuentren en las mismas circunstancias y siempre y cuando exista identidad material. (Calvo, 2006)

Esto es lo que se conoce como "extensión del carácter vinculante de la consulta", como vemos, se extienden los efectos a terceros distintos de la persona que realiza la consulta, siempre que exista identidad o coincidencia entre los hechos y circunstancias que fueron objeto de la consulta y aquellas que pretende alegar el tercero en su favor.

En nuestro país a pesar que la ley no menciona nada al respecto, existe jurisprudencia que sustenta el carácter vinculante de las consultas respecto de terceros cuando existen los mismos presupuestos facticos.

Dentro de este punto se plantea el caso en el que frente a la absolución de una consulta planteada por A, luego B, se encuentra en los mismos supuestos de hecho de A, y como sabemos, la Administración goza de un carácter vinculante por lo que debería aplicar el mismo criterio. pero ¿Qué pasaría si la

Administración no aplica a B el criterio (vinculante) emitido anteriormente? ¿qué mecanismos tiene B para poder contrarrestar esta situación?

Siguiendo la línea de pensamiento seguido en el trabajo, en el cual se considera que la absolución constituye un acto de simple administración, el administrado no tendría ningún derecho para impugnarlo, lo que tendría que hacer es esperar que dicho acto se materialice, ya sea en un acto determinativo o de liquidación de obligación tributaria que se dicta en base al criterio dado en la consulta, y solo así podrá impugnarlo ya sea en vía administrativa o judicial. Si bien es cierto, el administrado tendría que esperar hasta que se efectúe dicha materialización, pero no es menos cierto que tal acto solo obliga a la administración, por ende el administrado no tiene porque verse perjudicado, ya que es una simple respuesta a una pregunta que el propio administrado hace, ahora quien debe sostener esta respuesta para el futuro es la Administración, mas no el administrado (efecto vinculante).

5. Cuadro comparativo entre la consulta tributaria y la consulta al Procurador

Es necesario, ya que se ha mencionado anteriormente la consulta que se realiza al Procurador, conocer un poco sobre este tipo de consulta, ya que tiene ciertas características que la diferencian de la consulta tributaria que he venido explicando. Por lo tanto y para hacerlo mas explicativo, realizare un cuadro comparativo de las semejanzas y diferencias que existe entre las dos.

Consulta al Procurador	Consulta Tributaria
El Procurador General del Estado está facultado por la Constitución (art.	La máxima autoridad de la Administración respectiva, se le

<p>237) y la Ley de la Procuraduría (art. 3 e) y art. 13) para absolver consultas. Por lo que vemos que nuestro ordenamiento jurídico le da la facultad para que realice interpretación de la normativa consultada.</p>	<p>concede la facultad autorizada para que estos a manera de guiar a los contribuyentes, realicen una interpretación de la normativa tributaria, cumpliendo con su deber de asistir a los sujetos en las dudas que se presenten en la actividad que van a realizar</p>
<p>La consulta realizada al Procurador versa sobre temas generales de aplicación de normas, así como también cuando existan controversias de leyes, confusión de normas legales. Se exceptúan temas constitucionales y aquellos que se realicen estando en conocimiento o dentro de un litigio</p>	<p>La consulta tributaria se la plantea para conocer el alcance o la aplicación de la normativa tributaria en determinados casos</p>
<p>Quienes pueden formular la consulta son las máximas autoridades de las instituciones del sector público, así también los que ostentan la representación legal de empresas privadas con finalidad pública o social</p>	<p>Quienes pueden formular la consulta son aquellos sujetos que tengan interés directo en el asunto consultado, así también aquellos grupos que poseen un interés colectivo como las federaciones, asociaciones gremiales, entre otras.</p>
<p>Al plantear la consulta se acompaña un informe jurídico del departamento legal de la institución. Por ejemplo: si</p>	<p>En lugar de dicho informe jurídico que se requiere en la consulta al Procurador, aquí lo que se exige es la</p>

<p>la consulta la realiza el Alcalde Guayaquil, debe ir acompañado de informe jurídico realizado por el procurador sindico del municipio.</p>	<p>opinión de la persona que realiza la consulta haciendo mención de la normativa aplicable al caso en cuestión.</p>
<p>La Ley Orgánica de la Procuraduría no señala termino para que se absuelva la consulta</p>	<p>El Código Tributario, si hace mención a un termino de treinta días para absolver la consulta</p>
<p>Sin embargo, una vez absuelta la consulta, el consultante podrá solicitar una reconsideración administrativa para que el Procurador revise y rectifique su pronunciamiento, en el termino de quince días contados a partir del día siguiente de la notificación de la absolución.</p>	<p>En la consulta en materia tributaria no existe tal posibilidad, una vez que la Administración emite su respuesta, esta no puede ser cambiada, a menos que existan errores en los documentos sobre los que se baso la Administración para dar su absolución. De lo contrario, no se podrá interponer recursos o acción legal alguna contra tal pronunciamiento.</p>
<p>En ambas no aplica la figura del silencio administrativo. Anteriormente, de manera excepcional aplicaba el silencio administrativo en caso de los informes previos a la suscripción de un contrato.</p>	
<p>Las absoluciones deben estar debidamente motivadas</p>	
<p>Las absoluciones deben ser publicadas en el Registro Oficial</p>	

CONCLUSIONES

En nuestro país, la consulta en materia tributaria, ha sido poco tratada, no se le ha dado la importancia que ésta merece, por lo cual me he remitido al derecho comparado y a doctrina internacional para poder llegar a una conclusión.

Existen posturas a favor que la absolución Administrativa constituye un acto administrativo, así también aquellas que defienden que dicha absolución se configura dentro de un acto de simple administración.

Y la verdad es que los autores que defienden que la Administración da su respuesta a través de un acto administrativo, tiene efectos positivos para el administrado como por ejemplo se garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva que tiene el sujeto sobre aquel acto que dicta la Administración ya que puede ser impugnado tanto en vía administrativa como en vía judicial (art. 173 CRE) . Es cierto que es un acto que emana de un órgano de la Administración Pública, dictado en ejercicio de la potestad administrativa, pero no cumple con un requisito esencial que caracteriza al acto administrativo, no produce efectos directos e inmediatos al sujeto

Por lo tanto, la postura defendida en este trabajo es que la absolución a la consulta constituye un acto de simple administración, el hecho que el ejercicio de la tutela judicial efectiva se encuentre condicionado, no por esto vamos descartar esta teoría, ya que si lo catalogamos en esta postura es por que la respuesta que nos da la Administración a través de un dictamen es un simple pronunciamiento que hace aquella de su opinión sobre un caso en particular. La cual no produce efectos directos a los administrados sino solo efectos interórganicos, es decir, no vincula a los particulares, simplemente es una guía para su actuar, por lo cual resulta ilógico conceder recursos o acciones contra dicho acto mediante el cual la Administración solo esta cumpliendo su deber de asistencia e información a los contribuyentes.

Respecto a los efectos, nuestro ordenamiento mantiene la postura de conceder a aquellas consultas planteadas por los sujetos que tengan interés propio y directo, un carácter vinculante a la absolución; mientras que si es una consulta formulada por una colectividad, solo tiene carácter informativo. En este punto cabe recordar que el efecto vinculante recae solo respecto a la Administración, mas no a los sujetos, los que tienen la libertad para separarse del criterio emitido por aquella. Este carácter vinculante surge para garantizar a los contribuyentes el derecho a la seguridad jurídica que estos gozan para que la Administración no pueda cambiar a su arbitrio su criterio en un futuro.

Asimismo, existe una extensión a este efecto vinculante, que tiene lugar en aquellos casos en los que la Administración debe aplicar el criterio dado en un caso concreto para otro caso, siempre que existan las mismas circunstancias, en otras palabras, siempre que estemos frente al mismo supuesto de hecho.

BIBLIOGRAFÍA

- Adame, F. (2001). Naturaleza jurídica y efectos de las contestaciones a las consultas tributarias. *Instituto de Estudios Fiscales*. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2005_28.pdf
- Alonso, L., Casanellas, M., & Tovillas, J. (2010). *Temas prácticos de Derecho Tributario*. Barcelona: Atelier
- Benalcázar, J. (2004). *El acto administrativo en materia tributaria*. Quito: Ediciones legales
- Calvo Vérguez, J. (2006). El nuevo régimen de las consultas tributarias: ¿un paso adelante hacia la seguridad jurídica del contribuyente? En Varela, Y. (s.f.). *La consulta tributaria vinculante en Iberoamérica a través de la experiencia chilena. ¿Un desafío para el estado de derecho?*. Recuperado de http://webdms.ciat.org/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=4013
- Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina
- Martín, J., Lozano, C., Poveda, F. (2004). *Derecho Tributario*. Navarra, España: Aranzadi
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Lima: ARA Editores
- Varela, Y. (s.f.). *La consulta tributaria vinculante en Iberoamérica a través de la experiencia chilena. ¿Un desafío para el estado de derecho?*. Recuperado de http://webdms.ciat.org/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=4013

Villaverde, M. (2013). Un supuesto de interpretación de las normas tributarias: los efectos jurídicos de las contestaciones a consultas. *Dereito*. Recuperado de <http://www.usc.es/revistas/index.php/dereito/article/download/1181/1548>

Código Tributario (2005).

Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (2012).

Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (2013).

Constitución de la República del Ecuador (2008).

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Morán Novillo Evelyn Viviana**, con C.C: # 091869383 autora del trabajo de titulación: **La Consulta Tributaria: Naturaleza jurídica y efectos** previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 14 de marzo del 2016

f. _____

Nombre: **Morán Novillo Evelyn Viviana**

C.C: 0918693813



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	La Consulta Tributaria: Naturaleza jurídica y efectos		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Evelyn Viviana Morán Novillo		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Ricky Jack Benavides Verdesoto		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	17 de marzo de 2016	No. DE PÁGINAS:	27
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Tributario, Derecho Administrativo, Derecho Constitucional		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Consulta tributaria, absolucion administrativa, acto administrativo, acto de simple administracion, silencio administrativo, efecto vinculante		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):	<p>El presente trabajo aborda la institución de la consulta tributaria, analizada desde varios aspectos, el primero de ellos es desde el punto de vista de la naturaleza jurídica, después de un largo debate en la doctrina, estableceré si estamos frente a un acto administrativo o a un acto de simple administración, a partir de esto, conoceremos los efectos que produce esta institución. Igualmente, se explicará a lo largo del trabajo cuáles son los efectos a la resolución administrativa, tanto para la Administración como para el sujeto consultante, además abordare cuál es el alcance de la norma en este ámbito y que ocurre frente a otros obligados tributarios que se encuentren en la misma situación de aquel sujeto que planteo la consulta.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-4-2971015	E-mail: vmoran@hotmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Ab. Maritza Reynoso Gaute		
	Teléfono: +593-4-0994602774		
	E-mail: maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		

SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA	
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):	
Nº. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):	