

EXPOSICION DE MOTIVOS

La justicia especializada en materia contencioso tributaria en el año de 2009 cumplió cincuenta años de existencia, considerando como punto de partida la creación del Tribunal de lo Fiscal, con rango de Corte Suprema de Justicia y con jurisdicción nacional, en el año de 1959. A partir de entonces, su proceso fue de consolidación por el lapso de más de tres décadas de vida institucional. Con las reformas constitucionales de 1992, el Tribunal Fiscal fue sustituido por cuatro Tribunales Distritales de lo Fiscal¹ operativos desde 1993, con miras a satisfacer la demanda de los contribuyentes, necesitados de acceder con celeridad e inmediatez a la administración de justicia especializada, fundados en la necesidad de modernizar la administración de justicia y hacerla más ágil y eficiente, como se refiere en el considerando único de las reformas constitucionales expedidas mediante la ley No. 20 publicada en el Registro Oficial No. 93 de 23 de diciembre de 1992.

Con la Constitución de 2008, se introducen modificaciones a la Función Judicial, fruto de lo cual, los Tribunales Distritales Fiscales, junto con los otros referentes de la administración de justicia especializada, los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, deben ser sustituidos por Salas Especializadas de lo contencioso tributario y de lo contencioso administrativo en las Cortes provinciales que, de acuerdo a la carga de trabajo lo justifiquen, conforme lo dispone el Código Orgánico de la Función Judicial, lo cual supondrá que unas Salas especializadas de algunas cortes provinciales, cuenten con una jurisdicción diferente a la de la provincia a la que pertenezcan, proceso que se iniciará con la elección de los nuevos integrantes del Consejo de la Judicatura, órgano de gobierno, administración y fiscalización de la Función Judicial, próximo a iniciarse, una vez que el Consejo Nacional de Transparencia y Control Social² concluya su proceso de organización y estructuración interna.

Frente a esta realidad es bueno pasar revista en forma breve, a las razones para mantener la justicia especializada, junto con la misma estructura de los tribunales distritales, como mecanismo para consolidar otros escenarios institucionales que también contempla la Constitución de 2008, como es el

¹ Los Tribunales Distritales de lo Fiscal se distribuyen así: No. 1, con sede en Quito y jurisdicción en las provincias de Pichincha, Imbabura, Carchi, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Pastaza, Napo y Sucumbíos (posteriormente, con la creación de la provincia de Orellana, ésta también forma parte de la jurisdicción de este Tribunal); el No. 2, con sede en la ciudad de Guayaquil y con jurisdicción en las provincias de Guayas, Santa Elena, El Oro, Galápagos y Los Ríos; el No. 3, con sede en la ciudad de Cuenca y jurisdicción en las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago, Loja y Zamora Chinchipe; y, el No. 4 con sede en la ciudad de Portoviejo y jurisdicción en las provincias de Manabí y Esmeraldas (Resolución de la Corte Suprema de Justicia, publicada en el Registro Oficial No. 310, de 5 de noviembre de 1993). La misma jurisdicción fue definida para los 4 Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, conforme consta en la Resolución citada. En el año 2006 se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 5, con sede en la ciudad de Loja, jurisdicción en las provincias de Loja y Zamora Chinchipe, y con competencia en materia fiscal en las mismas jurisdicciones (Resolución del Consejo Nacional de la Judicatura, publicada en el Registro Oficial No. 367 de 29 de septiembre de 2006).

² El Consejo de Participación y Control Social, recientemente integrado fruto de un proceso de selección mediante concurso público, es el órgano ejecutivo de la Función de Transparencia y Control Social incorporado a la institucionalidad estatal con la Constitución de 2008.

caso de las Regiones Autónomas, fruto de la unión de dos o más provincias, donde ejercerán competencias los Gobiernos Regionales Autónomos, para lo cual el Gobierno Nacional ha iniciado ya un proceso de institucionalización desconcentrada en el territorio a través de las regiones de planificación, que en número de siete, cada una agrupa varias provincias, entre tres y cuatro, escenario territorial que bien podría servir de referente para redistribuir la jurisdicción de los tribunales distritales, tanto de lo contencioso administrativo como de lo contencioso tributario.

La información estadística en materia contencioso tributaria, a nivel nacional, es muy decidora: desde finales del año de 1993 el ingreso de causas a los Tribunales Distritales ha ido creciendo de manera sostenida, así, de 18 causas que ingresaron en ese año, para 2003 se incrementaron a 398, y a 688 en el año 2009, con lo que en la actualidad se encuentran vigentes, pendientes de resolución 6294 juicios³, de los cuales la gran mayoría corresponden a la Región Norte⁴ con 3055 causas, y Región Litoral con 2286 procesos. Las demás regiones, si bien no tienen un número significativo de causas, ellas no se concentran como lo hacen en las regiones aludidas.

En el régimen de transición, art. 22, incorporado como parte del texto de la Constitución de 2008, señala que "...una vez promulgada la ley que regule la conformación y funcionamiento del Consejo de la Judicatura (en este caso el Código Orgánico de la Función Judicial promulgado en el suplemento al Registro Oficial No. 544, de 9 de marzo de 2009), este organismo conformará la Corte nacional de Justicia, también procederá a organizar las cortes provinciales de justicia y los tribunales distritales y penales..."(el subrayado fuera del texto), lo que da base constitucional para mantener los Tribunales Distritales y viciaría de inconstitucionalidad las disposiciones del Código Orgánico de la Función Judicial que disponen la creación de las Salas especializadas de lo contencioso tributario y de lo contencioso administrativo en las cortes provinciales.

Los elementos brevemente descritos justifican con sobrada razón, la necesidad de reformar el Código Orgánico de la Función Judicial con miras a mantener la actual estructura de los tribunales distritales, que, con los cambios operativos necesarios, servirán para consolidar la justicia especializada tanto en lo contencioso tributario como en lo contencioso administrativo.

³ Sin contar con la decisión de la Asamblea Constituyente que dispuso a través de la Ley para la Equidad Tributaria, el archivo de las causas de cuantía inferior a US \$ 300, anteriores a 1993, medida que ha permitido descongestionar en algo el acumulado de causas sin resolver.

⁴ Estas regiones corresponden a la estructura administrativa del Servicio de Rentas Internas que agrupa a las provincias de la siguiente manera: Regional Norte, con sede en la ciudad de Quito y las provincias de Pichincha, Carchi, Imbabura, Napo, Orellana, Sucumbíos y Santo Domingo de los Tsáchilas; Regional Litoral Sur, con sede en la ciudad de Guayaquil y las provincias de Guayas, Galápagos, Los Ríos y Santa Elena; Regional Manabí, con sede en la ciudad de Portoviejo y cobertura en la provincia del mismo nombre; Regional Austro con sede en la ciudad de Cuenca y las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago; Regional Centro I, con sede en la ciudad de Ambato y las provincias de Tungurahua, Cotopaxi y Pastaza; Regional Centro II con sede en la ciudad de Riobamba y cubre las provincias de Chimborazo y Bolívar; Regional El Oro con sede en la ciudad de Machala y cobertura en la provincia del mismo nombre; y, Regional Sur con sede en la ciudad de Loja y las provincias de Loja y Zamora Chinchipe.

Frente a ello, se presenta a consideración de la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial, que incorpore las enmiendas necesarias que permita mantener los Tribunales Distritales.

LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución de la República, en el art. 22 del Régimen de Transición, dispone que *“Una vez promulgada la ley que regule la conformación y funcionamiento del Consejo de la Judicatura, este organismo conformará la Corte Nacional de Justicia, también procederá a organizar las Cortes Provinciales de Justicia y los Tribunales Distritales y Penales, designando a sus integrantes”*.

Que la clara disposición constitucional ratifica la intención del legislador constituyente de mantener la estructura de la justicia especializada en lo contencioso administrativo y en lo contencioso tributario, a través de los tribunales distritales.

Que la jurisdicción de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo y fiscal, que incluyen dos o más provincias, abona a la concreción de las propuestas de regionalización que deben implementarse en cumplimiento de lo previsto en el Título V de la Constitución que regula la organización territorial y los gobiernos autónomos descentralizados.

Que la Asamblea Nacional expidió el Código Orgánico de la Función Judicial, en el que se dispone que el Consejo de la Judicatura proceda a la integración de salas especializadas de lo contencioso administrativo y contencioso tributario en las respectivas cortes provinciales, en contradicción con la expresa disposición constitucional citada.

Que, sustituir la estructura de los tribunales distritales por salas especializadas de las cortes provinciales demandará mayor esfuerzo económico y generará inconvenientes en la administración de justicia especializada.

En uso de las atribuciones constitucionales,

EXPIDE

La siguiente Ley orgánica reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial.

Art. 1.- En la primera parte del art. 185, después del numeral 7, agréguese el siguiente:

“Numeral: Las acciones de impugnación que se propongan en contra de reglamentos, ordenanzas, resoluciones y otras normas de carácter general, de rango inferior a la ley, de carácter administrativo, cuando se alegue que tales disposiciones riñen con preceptos legales y se persiga, con efectos generales,

su anulación total o parcial. Dichas acciones de impugnación podrán proponerse por quien tenga interés directo, o por entidades públicas y privadas. La resolución se publicará en el Registro Oficial. ”

Art. 2.- Al final del inciso primero del art. 206, agréguese lo siguiente “excepto en materia contencioso administrativa y contencioso tributaria, que mantendrán la actual estructura de los tribunales distritales”.

Art. 3.- La Sección III del capítulo III del Título III del Código Orgánico de la Función Judicial se denominará: “DE LOS TRIBUNALES DISTRITALES Y CORTES PROVINCIALES”.

Art. 4.- Sustitúyase el art. 216 por el siguiente: “COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: Existirán tribunales de lo contencioso administrativo en los distritos que determine el Consejo de la Judicatura, el cual establecerá el número de salas, la sede y espacio territorial en que ejerzan su competencia, observando las disposiciones constitucionales sobre organización territorial”.

Art. 5.- Sustitúyase el art. 218 por el siguiente: “COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO: Existirán tribunales de lo contencioso tributario en los distritos que determine el Consejo de la Judicatura, el cual establecerá el número de salas, la sede y espacio territorial en que ejerzan su competencia, observando las disposiciones constitucionales sobre organización territorial”.

Art. 6.-En la parte final de la Disposición Transitoria Cuarta, sustitúyase la frase “las respectivas Salas de las Cortes Provinciales” por “los respectivos tribunales distritales de lo contencioso administrativo y contencioso tributario”.

Art. 7.- En la letra c) de la Disposición Transitoria Quinta realícense las siguientes sustituciones: a) la frase “en las cortes provinciales” por “en los tribunales distritales de lo contencioso administrativo y contencioso tributario”; b) la frase “pasarán a integrar las salas especializadas respectivas en las cortes provinciales, en puestos de similar jerarquía y remuneración” por “se mantendrán en los tribunales distritales respectivos, en los mismos puestos y con la misma remuneración”; y, c) la frase “Las servidores y servidores de estos tribunales que merezcan evaluación positiva se integrarán a las cortes provinciales, en puestos de similar jerarquía y remuneración”, por “ Las servidores y servidores que merezcan evaluación positiva se mantendrán en los respectivos tribunales con los mismos puestos y con la misma remuneración”.

Art. 8.- Agréguese la siguiente disposición transitoria: “Como consecuencia de la derogatoria del artículo 355 del Código Orgánico Tributario, contenida en el numeral 2 de la Octava Disposición Reformatoria y Derogatoria del Código Orgánico de la Función Judicial, remítanse a los Tribunales Penales, en un término no mayor a quince días contados a partir de la publicación de esta Ley, las causas por ilícito tributario y aduanero que se encuentren para sustanciar la etapa del plenario y dictar sentencia en los Tribunales Distritales de lo Fiscal; por consiguiente, a los Tribunales Penales se les atribuye competencia para el conocimiento y resolución de estos procesos a fin de guardar armonía con lo dispuesto en el artículo 212 del Código Orgánico de la Función Judicial y por tratarse de delitos de acción pública”.

Art. 9.- Agréguese la siguiente disposición transitoria: “Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario procederán al archivo inmediato de las siguientes causas que se encuentren en su conocimiento, sin resolver:

1. Todas las causas iniciadas con anterioridad al 1 de enero de 1994.
2. Todas las causas iniciadas por demandas presentadas entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de enero del año 2000, cuya cuantía sea igual o inferior a la suma de US\$ 1.000,00.

En caso de los archivos dispuestos en base a los numerales 1 y 2 precedentes, se eliminarán de las cuentas fiscales, sea que se trate de valores reclamados por el contribuyente o por cobrar a favor del Fisco.

3. Todas las causas iniciadas por demandas presentadas hasta la fecha de publicación en el Registro Oficial de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, por instituciones del sector público de conformidad con lo previsto en el artículo 225 de la Constitución, en contra del Servicio de Rentas Internas por devoluciones del Impuesto al Valor Agregado, IVA. Los autos o sentencias que ordenen el archivo de las causas previstas en este numeral, de ser el caso, dispondrán las compensaciones y transferencias presupuestarias que obligatoriamente deberá realizar el Ministerio de Finanzas, para su efectiva ejecución y en cumplimiento de sentencias de triple reiteración expedidas por la Corte Suprema de Justicia y por la actual Corte Nacional.

Art. 10.- En todos aquellos códigos o leyes en los que diga “jueza o juez de lo contencioso tributario” y “jueza o juez de lo contencioso administrativo” sustitúyase por “tribunal distrital de lo contencioso tributario” o “tribunal distrital de lo contencioso administrativo”, según corresponda.”; y, en aquellas leyes o códigos en los que diga “salas de lo contencioso tributario de la corte provincial” y “salas de lo contencioso administrativo de la corte provincial” sustitúyase por “Salas del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario” y “Salas del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo”.

Art. final, la presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en Quito,