

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho

Mención en Planificación Tributaria y Fiscalidad Internacional

**Retos y perspectivas del Intercambio de Información en materia
tributaria para el Ecuador**

Diana Alexandra Guerrero Sigüenza

Tutor: César Eduardo Montaña Galarza

Quito, 2025



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Diana Alexandra Guerrero Sigüenza, autora del trabajo intitulado “Retos y perspectivas del Intercambio de Información en materia tributaria para el Ecuador”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Planificación Tributaria y Fiscalidad Internacional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 24 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

09 de diciembre de 2025

Firma: _____

Resumen

A partir de abril de 2017 Ecuador formó parte del grupo de países cooperantes en materia de transparencia fiscal. Para demostrar su voluntad de cooperación, el Estado ha realizado esfuerzos importantes como la suscripción de tratados internacionales, promulgación de normas, y levantamiento de procesos enfocados en el cumplimiento de los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información tributaria. Estas acciones le han permitido al país superar las evaluaciones programadas por los organismos internacionales especializados. No obstante, siendo que han transcurrido siete años desde que el Ecuador decidió ser parte de la cooperación internacional administrativa, hasta el momento, no se cuenta con una evaluación franca y técnica en materia de derechos de los contribuyentes. Por esta razón, esta investigación no solo analiza el cumplimiento de los estándares, sino también de las garantías y los derechos que se encuentran comprometidos en los procesos de intercambio de información en materia tributaria.

Con el fin de descubrir si el país está listo para cumplir con los compromisos de transparencia fiscal, se analizan los tratados vigentes y los avances normativos promulgados en el país, en atención a los estándares internacionales y a las garantías de los derechos de los contribuyentes. A través del estudio de los informes de evaluación efectuados al Estado, y conforme las directrices, manuales y guías internacionales se discutirá sobre el panorama integral y derechos potencialmente afectados por los procesos de transmisión de información. Contando con los aportes del derecho comparado, indicadores publicados por la administración y el criterio de los expertos esta investigación aclara el diagnóstico actual del Ecuador en el intercambio de información, para finalmente revelar sus retos y compromisos pendientes.

Palabras clave: intercambio de información, estándares internacionales, derechos del contribuyente, tratados internacionales, confidencialidad, protección de datos, derecho a la defensa, principio de proporcionalidad

A quienes siempre han sido mi apoyo y mi fortaleza, mis padres: Julio César Guerrero

Larrea y Marianita Sigüenza Mogrovejo.

A mis mejores amigos, mis hermanos: Andrea Paola Guerrero y Julio César Guerrero.

Al amor de mi vida y mi compañero, mi esposo: Marco Alejandro Bonilla.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Andina Simón Bolívar. Más que una casa de estudios es un espacio de inspiración académica, pensamiento libre y exigencia.

Agradezco al tutor de esta investigación, Dr. César Montaña Galarza, por confiar en mis ideas, y por impulsarme a contemplar nuevas perspectivas en búsqueda de la excelencia de este trabajo.

Tabla de contenidos

Abreviaturas y siglas	13
Introducción.....	15
Capítulo primero Aspectos esenciales del intercambio de información	17
1. Derecho Tributario Internacional y transparencia fiscal	17
1.1. Tratados Internacionales y derecho interno.....	18
1.2. Derecho tributario internacional.....	21
1.3. Intercambio de información en los tratados tributarios.....	23
2. Convenios de intercambio de información en materia tributaria	25
2.1. Formas de asistencia administrativa internacional en materia tributaria....	26
2.2. Concepto del intercambio de información.....	30
2.3. Objetivo del intercambio de información.....	32
2.4. Instrumentos que habilitan el intercambio de información	34
2.4.1. Cláusulas de intercambio de información en los convenios para evitar doble imposición	35
2.4.2. Convenios específicos de intercambio de información	37
2.4.2.1. Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal	37
2.4.2.2. Ley sobre el Cumplimiento Fiscal para Cuentas en el Extranjero FATCA	38
3. Aplicación del intercambio de información	39
3.1. Información que comparten las administraciones a través del intercambio.....	39
3.2. Confidencialidad y seguridad de la información.....	43
3.3. Marco jurídico sobre confidencialidad y protección de derechos	46
Capítulo segundo Derechos de los contribuyentes en Ecuador y su compatibilidad con los estándares internacionales del intercambio de información	51
1. Acceso a la información	51
1.1. Facultades de la administración para acceder a la información	51
1.2. Secreto profesional	53
2. Derechos de los contribuyentes	56
2.1. Derecho a ser notificado sobre procesos de intercambio de información ..	57
2.2. Derecho a impugnar u objetar procedimientos de intercambio de información.	65

3.	Equilibrio entre los intereses de la lucha contra la evasión fiscal y los derechos de los contribuyentes	67
3.1.	Principio de proporcionalidad	67
3.2.	Uso de la información y riesgos en la revelación de la información.....	74
	Capítulo tercero Diagnóstico y retos del intercambio de información en el Ecuador....	81
1.	Auditorías y medidas de fortalecimiento de la Administración en materia de intercambio	81
1.1.	Planificación de auditorías.....	81
1.2.	Medidas concretas para el desarrollo de capacidades y fortalecimiento de la autoridad sobre el intercambio de información	84
2.	Diagnóstico y avances sobre el intercambio de información en Ecuador	85
2.1.	Avances normativos sobre titularidad y transparencia fiscal	85
2.2.	Evaluación del intercambio de información del Ecuador y diagnóstico	90
3.	Efectos de intercambio de información en Ecuador y desafíos.....	92
3.1.	Estado actual sobre los procesos de intercambio de información en el Ecuador	92
3.2.	Desafíos del Ecuador en las tendencias del intercambio de información...	98
3.3.	Situación del contribuyente en Ecuador frente al intercambio de información	101
	Conclusiones.....	107
	Bibliografía.....	113
	Anexos.....	123

Abreviaturas y siglas

AEII: Acuerdo Específico de Intercambio de Información

AEOI: Intercambio de Información Automático por sus siglas en inglés *Automatic Exchange of Information*

AMFI: Asistencia Mutua y Fiscalidad Internacional

BEPS: Base Erosion and Profit Shifting Project

CAN: Comunidad Andina

CDI: Convenio para Evitar la Doble Imposición

EOI: Intercambio de Información por sus siglas en inglés *Exchange of Information*

EOIR: Intercambio de Información por sus siglas en inglés *Exchange of Information on Request*

GAFI: Grupo de Acción Financiera Internacional

GAFILAT: Grupo de Acción Financiera Internacional de Latinoamérica

ILADT: Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario

IRPN: Impuesto a la Renta de Personas Naturales

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

ONU: Organización de Naciones Unidas

SRI: Servicio de Rentas Internas

TJCA: Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UAFE: Unidad de Análisis Financiero del Ecuador

UE: Unión Europea

Introducción

El intercambio de información fue una respuesta de las administraciones ante la opacidad de las operaciones transfronterizas. Debido a la globalización, los Estados se enfrentaron a dinámicas comerciales en permanente transformación, cuyo seguimiento resultaba cada vez más complejo. Ante la falta de capacidad para fiscalizar las rentas producidas bajo formas de comercio en continua evolución, las administraciones acordaron cooperar para descubrir la titularidad real de las transacciones, a través de la transmisión de información de sus propios contribuyentes.

El Plan BEPS (Base Erosion and Profit Shifting Project) exigió el fortalecimiento de la transparencia fiscal, haciendo que las grandes potencias desarrollen directrices específicas para que los países transmitan información de sus residentes. Naciones de la región como Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay forman parte de las jurisdicciones que confían en las directrices internacionales para proteger sus regímenes tributarios.

En consecuencia, es de trascendental interés para países como el Ecuador discutir sobre la repercusión y efectos del cumplimiento de las directrices internacionales de intercambio de información. Para ello, será necesario partir del análisis de los aspectos esenciales del intercambio de información en el primer capítulo. Luego del estudio del derecho tributario internacional y sus principales fuentes: los tratados internacionales, la investigación se concentrará en las formas de asistencia administrativa, y el análisis del concepto, objetivo e instrumentos que permiten a los Estados intercambiar la información de sus residentes, así como su correspondiente aplicación.

El segundo capítulo estudia los derechos de los contribuyentes y su compatibilidad con los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información con fines fiscales. Para el efecto, se analizarán tres elementos: el acceso a la información como parte de las atribuciones de la administración pese al secreto profesional, los derechos de los contribuyentes como el de notificación y el de impugnar las actuaciones administrativas, y, el equilibrio entre los intereses del Estado y la proporcionalidad de sus actuaciones con relación a los derechos los contribuyentes.

Finalmente, en el capítulo tercero de la investigación se revisan las auditorías y medidas concretas en el desarrollo de capacidades sobre el intercambio de información. Luego de verificar los avances normativos sobre beneficiario final y transparencia, así

como las evaluaciones practicadas al Ecuador en materia de intercambio de información, se identificará el estado actual, desafíos y situación del contribuyente en el Ecuador frente al intercambio de información.

Capítulo primero

Aspectos esenciales del intercambio de información

Los tratados internacionales constituyen el mecanismo fundamental para la cooperación y el intercambio de información con fines fiscales. Por esta razón, el primer capítulo de esta investigación analiza la incorporación de dichos tratados en la legislación interna de los Estados, con el propósito de determinar su conformidad con los principios del Derecho Tributario Internacional.

Luego de revisar las distintas formas de asistencia internacional en materia tributaria, este capítulo se enfocará en el intercambio de información, al fin de establecer su concepto, objetivo, y los instrumentos que habilitan su ejecución. Finalmente, se identifica la información objeto de intercambio, así el marco regulatorio que los Estados deben implementar para garantizar la confidencialidad y la seguridad de la información.

1. Derecho Tributario Internacional y transparencia fiscal

La potestad impositiva sobre operaciones económicas transnacionales supera la atribución conferida por la legislación interna a favor de las autoridades tributarias de los Estados. En consecuencia, en la actualidad existen nuevos vínculos entre las administraciones tributarias y los contribuyentes, tendientes a implementar la transparencia fiscal y eliminar la opacidad de las transacciones sujetas a tributación.

Sabiendo que los tratados son considerados la principal fuente de derecho internacional público¹, conviene analizar la vinculación que mantienen dichos instrumentos internacionales con el ordenamiento interno de los Estados, toda vez que de allí parte la prevalencia con la que han de aplicarse los tratados internacionales que permiten el intercambio, por sobre la legislación interna.²

¹ ONU Corte Internacional de Justicia, *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, 26 de junio de 1945, art. 38.

² Para muchos, las fuentes previstas en el artículo 38 no constituyen la teoría general de las fuentes del derecho internacional, debido a que los Estados no han aceptado otras fuentes del ordenamiento jurídico internacional que no sean los tratados y la costumbre internacional. Además, porque mientras los principios generales del derecho no sean incorporados en un tratado internacional, no pueden considerarse como fuentes formales directas. Así también, los principios, doctrina, sentencias o laudos constituyen un “medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho” para su interpretación y aplicación como un aporte teórico, más nunca como una regla jurídica. César Montaña Galarza, *Manual de derecho tributario internacional* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2006), 22-3.

1.1. Tratados Internacionales y derecho interno

Existen dos corrientes bajo las cuales se puede entender incorporado un tratado internacional en la legislación interna de los Estados. De acuerdo con la corriente monista “la ley local está conectada y subordinada al derecho internacional bajo la “doctrina de la incorporación”³, mientras que según la corriente dualista se considera una separación entre las leyes internacionales y locales, considerando necesario una legislación interna específica, según la “doctrina de la transformación”.⁴

La concepción monista conlleva una posición rígida y/o moderada. El *monismo rígido* defiende la prevalencia de la Constitución, en cuyo caso los Estados pueden no acatar un tratado si, a su entender, la aplicación de este contraviene la Constitución⁵. Con el *monismo moderado* se requiere de un “pronunciamiento judicial previo para que las normas internas o internacionales, según sea el caso, se dejen de aplicar”.⁶

Con relación al orden jerárquico de normas, la Constitución de la República del Ecuador, establece el siguiente: “[...] La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”⁷. De esta manera, la Norma Suprema del Ecuador destaca la primacía que ostentan los tratados y convenios internacionales por encima del resto de ordenamiento jurídico interno.

En este mismo sentido, Mauricio Plazas Vega recomienda acoger la corriente del *monismo moderado de derecho internacional*, en el que prevalecen las normas internacionales sobre las internas, toda vez que dicha concepción está en armonía con el principio *pacta sunt servanda* contemplado en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.⁸

Bajo el monismo moderado, Plazas Vega explica que la manera en la que un tratado internacional debe ser acogido o *incorporado* en el derecho interno es bajo la consideración de la Corte encargada de resguardar la Constitución, esto, en aras de formular las reservas que correspondan, según el fallo de ratificación respectivo.⁹

³ Roy Rohatgi, *Principios básicos de tributación internacional* (Bogotá: Legis, 2008), 33.

⁴Ibíd.

⁵ Mauricio A. Plazas Vega, *El sistema tributario en el siglo XXI* (Bogotá: Temis, 2018), 50.

⁶ Ibíd., 51.

⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 425.

⁸ Plazas Vega, *El sistema tributario en el siglo XXI*, 51.

⁹ Ibíd.

Así como lo explica la administración tributaria ecuatoriana en su portal web¹⁰, en cuanto a las acciones realizadas para que la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal – CAMM-, el instrumento fue *incorporado* en el ordenamiento jurídico de la República del Ecuador a la luz del monismo moderado.

Mediante el instrumento de Plenos Poderes otorgado el 19 de octubre de 2018 a la directora general del Servicio de Rentas Internas, dicha autoridad suscribió el 29 de octubre de 2018 la “Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal” en las oficinas de la OCDE en París. La Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador remitió copia certificada del instrumento a la Corte Constitucional, solicitando que emita su criterio de si la Convención requiere o no la aprobación la legislativa.¹¹

Este petitorio lo efectuó la Presidencia en virtud del artículo 419 de la Constitución de la República el cual dispone que la ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá de aprobación previa de la Asamblea Nacional en los siguientes casos: “[...] 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución. [...] 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional”.¹²

El Dictamen emitido por la Corte Constitucional el 7 de marzo de 2019 a través del caso No. 0007-19-TI, con nueve votos a favor, estableció que, “la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de 29 de octubre de 2018” se encuadra en el artículo 419 números 3, 4 y 7 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que se consideró que para su ratificación **SI** requirió de aprobación previa de la Asamblea Nacional”¹³ (énfasis le corresponde a la Corte).

Los numerales 3, 4 y 7 del artículo 419 de la Constitución de la República exigen la ratificación o denuncia de los tratados internacionales cuando: “3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley, 4. Se refieran a los derechos y

¹⁰ Ecuador SRI, “Foro Global Intercambio de Información”, *Convención Multilateral sobre Asistencia Mutua*, <https://www.sri.gob.ec/foro-global#convenci%C3%B3n>.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 419.

¹³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Dictamen", en *Caso No. 0007-19-TI Sobre la necesidad de Aprobación Legislativa previo a la Ratificación de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal*, 7 de marzo de 2019.

garantías establecidas en la Constitución.; y, 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional”.¹⁴

La Corte Constitucional en su Dictamen se refirió a la necesidad urgente del Estado de adoptar mecanismos de combate eficaz contra la evasión y elusión tributaria, por lo que relacionó al alcance de la Convención con el ejercicio de potestades públicas en el marco de este instrumento que, además prevé la posibilidad de que otro Estado solicite medidas cautelares en el ámbito tributario penal.

Por este último motivo, la Corte señaló que dichas medidas cautelares deberán constar de manera expresa en la legislación interna de conformidad con el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución, relacionado con el principio de legalidad o tipicidad en materia de infracciones y sanciones. En concordancia con ello, el pronunciamiento aclaró que las regulaciones que sean necesarias al amparo de la implementación de la Convención deberán ser recogidas en la norma legal pertinente de conformidad con el numeral 1 del artículo 132 de la Constitución, el cual dispone que la regulación del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales requerirán de ley.

En definitiva, mediante Dictamen de 7 de marzo de 2019, la Corte Constitucional estableció que la Convención: a) contiene disposiciones que obligan a expedir o modificar una ley; b) se refieren a derechos y garantías establecidas en la Constitución; y, c) atribuye competencias derivadas del ordenamiento jurídico interno. En consecuencia, requirió de aprobación parlamentaria.

El proceso de socialización de la Convención en la Comisión de Soberanía y Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional se enfrentó con lo político. Durante el año 2019 el Ecuador se encontraba superando un cambio de fuerzas políticas, por lo que, pese a su naturaleza técnica, el instrumento no quedó exento de miramientos políticos. En más de una ocasión, varios integrantes de la Comisión legislativa no partidarios del gobierno abandonaron la comisión legislativa, perjudicando al quorum de votación sobre el informe de la Convención.

La aprobación del informe de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia tuvo dilaciones en el órgano legislativo; no obstante, fue superado en agosto de 2019. El instrumento fue depositado el 26 de agosto de 2019, entrando en vigor finalmente en el territorio ecuatoriano a partir del 1 de diciembre de 2019.¹⁵

¹⁴ Ecuador, *Constitución*, art. 419.

¹⁵ SRI, “Foro Global Intercambio de Información”, *Convención Multilateral sobre Asistencia Mutua*, <https://www.sri.gob.ec/foro-global#convenci%C3%B3n>.

No todos los convenios en materia tributaria han superado este proceso de suscripción y aprobación en Ecuador; sin embargo, los funcionarios que apoyamos en el proceso de aprobación, ratificación y entrada en vigor de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, aseguramos que el instrumento sea incorporado en el ordenamiento jurídico del Ecuador respetando el proceso previsto en la Constitución.

No fue tema menor que el instrumento sea *acogido* correctamente por el derecho interno ecuatoriano. La Convención habilita el intercambio de información con alrededor de 200 jurisdicciones incluyendo varios paraísos fiscales. Además de coadyuvar con las auditorías fiscales, el instrumento permite a las administraciones tributarias usar información en sus evaluaciones de riesgos, y contar con asistencia administrativa en procesos de recaudación y notificación.

Los funcionarios del SRI que fuimos designados para el proceso de la ratificación y vigencia de la Convención, conocíamos la trascendencia del instrumento no solo para las funciones de la administración tributaria, sino para el país entero en términos de estándares de transparencia fiscal y lucha contra la evasión.

La vigencia de la Convención marcó un hito en la fiscalidad internacional del Ecuador. Sin embargo, con ello no solo se implementaron herramientas eficaces para el control de las operaciones transfronterizas, también dio origen a un nuevo tipo de relacionamiento de derechos y obligaciones entre administraciones y contribuyentes, cuyos nexos requieren ser analizados al amparo del derecho tributario internacional.

1.2. Derecho tributario internacional

Nos referiremos al derecho tributario internacional, que no es lo mismo que derecho internacional tributario. Este último forma parte de un segmento del derecho internacional público, no así del derecho tributario pese a que también considera como parte de sus fuentes a los tratados y convenios para la eliminación de la doble imposición. No obstante, no es parte de las ramas del derecho tributario.¹⁶

El derecho tributario internacional forma parte del derecho público económico, de manera concreta al derecho tributario. Se refiere a las normas relacionadas con la

¹⁶ César Montaña Galarza, *Manual de derecho tributario internacional* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2006), 18-19.

imposición sobre operaciones transfronterizas y a todos los eventos de la fiscalidad internacional.¹⁷

Consideramos que el enfoque adecuado para esta investigación está basado en el derecho tributario internacional por cuanto comprende al régimen jurídico tributario aplicable a todo el relacionamiento económico transfronterizo, que cause efectos en la imposición de tributos.

A decir de Roy Rohatgi, las fuentes del derecho tributario internacional son: a) acuerdos multilaterales internacionales; b) tratados bilaterales de doble tributación integrales como protocolos, intercambio de cartas y notas, o memorandos de entendimiento; c) tratados bilaterales de doble tributación limitados, como los tratados específicos de transporte aéreo y marítimo; y, d) derecho internacional consuetudinario y principios generales de derecho, como aquellos reconocidos por las naciones en sus sistemas legales nacionales, derecho escrito, decisiones judiciales y las prácticas de organizaciones internacionales.¹⁸

Constituyen parte de las fuentes del derecho tributario internacional de la República del Ecuador los tratados multilaterales y bilaterales en materia de intercambio de información, como la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal que, respecto al intercambio de información como formas de asistencia, señala: “Las Partes intercambiarán cualquier información, en particular de la forma prevista en esta sección, que sea previsiblemente relevante para la administración o aplicación de su legislación interna con respecto a los impuestos comprendidos en esta Convención”.¹⁹

Así también, el literal e) del numeral 2 del artículo 21 de la misma Convención advierte que, no se puede interpretar al instrumento en el sentido de imponer al Estado requerido la obligación de otorgar asistencia administrativa si considera que, la imposición fiscal en el Estado requirente es contraria a los principios fiscales generalmente aceptados.

Ambos casos constituyen un ejemplo de cómo la Convención, al igual que otros tratados tributarios, prevé la aplicación de convenios sin perder de vista a la legislación interna de los Estados intervinientes, así como los principios generalmente aceptados. Esto quiere decir que, además de las cláusulas contenidas en los tratados tributarios, los

¹⁷ *Ibíd.*, 19.

¹⁸ Rohatgi, *Principios básicos de tributación internacional*, 27.

¹⁹ OCDE Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, 25 de enero de 1988, art. 4, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters/amended-convention-es.pdf>.

Estados deben contemplar los principios del derecho tributario internacional, en sintonía con la legislación doméstica de las partes intervinientes de los tratados tributarios.

La aplicación del derecho tributario internacional podría resultar incompatible con el derecho tributario interno de los Estados. De manera específica, en materia de intercambio de información, por ejemplo, garantías como la protección y uso de datos, el secreto bancario o profesional, o, la protección de secretos industriales, podrían encontrarse afectados ante un requerimiento de información entre administraciones tributarias. Por este motivo, es importante identificar las reglas de interpretación y solución ante posibles conflictos en la ejecución de intercambios de información entre varias jurisdicciones.

Al amparo del artículo 31 de la Convención de Viena, un tratado “deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”²⁰. Es decir, un tratado deberá entenderse según el sentido que debió concederse, tomando en cuenta su objetivo y fin. Según Rohatgi, al analizar dicho artículo comenta que, el objetivo y propósito de los tratados se refiere a un solo objeto, no tienen significados diferentes y tampoco se refieren a las palabras “sino a las intenciones” de las partes objetivamente plasmadas en el tratado como un todo.²¹

Existen instrumentos internacionales exclusivos en materia de intercambio, no obstante, varios intercambios se han ejecutado al amparo de otros tipos de tratados tributarios cuyo objetivo y propósito se relaciona con la no doble imposición. Bajo este contexto, a fin de verificar posibles conflictos entre el derecho tributario internacional y la legislación interna, no es posible dejar de analizar el origen del intercambio en el marco de los diferentes tipos de tratados tributarios.

1.3. Intercambio de información en los tratados tributarios

Si bien el objetivo primordial de los convenios para evitar doble imposición corresponde a la asignación de “los derechos al cobro de impuesto y proveer alivio si surge una doble tributación”²², estos tratados tributarios también pretenden prevenir la evasión fiscal. Este último objetivo es posible, en parte, gracias al intercambio de

²⁰ OEA Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 23 de mayo de 1969, art. 31, https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf

²¹ Rohatgi, *Principios básicos de tributación internacional*, 52.

²² *Ibíd.*, 58.

información habilitado para las autoridades competentes, según las cláusulas específicas de intercambio incluidas en los convenios.

Esto se debe a que, los tratados tributarios siguen los roles y principios subyacentes al derecho tributario internacional, como son: i) equidad y justicia; ii) neutralidad y eficiencia; iii) promoción de relaciones económicas, comercio e inversión mutuos; iv) prevención de la evasión fiscal; y, v) reciprocidad.²³

Los propósitos claramente plasmados en el título y preámbulo de los llamados *convenios para evitar doble imposición* siguen los referidos principios de derecho tributario internacional. No obstante, por una parte, pretenden evitar la doble tributación, lo cual persigue atraer inversión a cambio de la garantía de supresión de imposición duplicada; y por otra, prevenir la evasión fiscal, lo cual sugiere controles a fin de evitar la nula imposición. Pretensiones que, pueden considerarse de extremos distintos y por ende incompatibles.

En nuestra opinión, esta disyuntiva demuestra la complejidad que resulta el contemplar métodos para disuadir eficazmente la evasión fiscal en un solo instrumento que, ha sido históricamente enfocado en un solo propósito: evitar la doble tributación. Por este motivo, las recomendaciones de organismos multilaterales han dejado claro que se requieren procesos, instrumentos y medidas específicas y exclusivas para lograr un correcto intercambio de información entre las administraciones tributarias. Así también lo resaltan los comentarios de las Naciones Unidas a la cláusula de intercambio de información del modelo de convenio para evitar doble imposición de la OCDE, en los siguientes términos: “Este artículo requiere que las autoridades competentes desarrollen las condiciones, métodos y técnicas apropiados para el intercambio de información sobre asuntos de cumplimiento y elusión fiscal a través de consultas mutuas. Los Comentarios del MC ONU incluyen pautas sugeridas para llevar a cabo de intercambio apropiado de información”.²⁴

En definitiva, los convenios para evitar doble imposición en materia de renta no son suficientes. A nuestro criterio, los procesos de intercambio de información requieren un marco específico y amplio que prevea condiciones especiales para su ejecución. Aún más importante, los Estados requieren instrumentos internacionales que cuenten con total eficacia y vigencia dentro de sus ordenamientos jurídicos para lograrlo.

²³ *Ibíd.* 42-6

²⁴ Rohatgi, *Principios Básicos de Tributación Internacional*, 58.

Es por esta razón que en esta investigación se destaca lo importante que resulta para las administraciones tributarias asegurarse de que el instrumento legal sobre el cual ejecutan intercambios de información haya sido debidamente *incorporado* en la ley interna; es decir, que dichos instrumentos hayan superado el proceso adecuado de aprobación y ratificación de tratados internacionales en cada uno de sus Estados, a fin de evitar eventuales conflictos de aplicación y sintonía con la norma interna.

Así también, las actuaciones fiscales efectuadas con intercambios de información deben evitar posibles nulidades que produzcan la invalidez de los procesos de fiscalización, por motivo de la eventual vulneración u omisión de principios del derecho o el debido proceso. Gravísimo sería que, dentro de una determinación tributaria, no se respeten las garantías del debido proceso de los contribuyentes. Como se revisará más adelante, vulnerar la protección de datos personales y/o el derecho a la defensa en cualquier proceso en el que se discutan derecho y obligaciones, constituyen garantías constitucionales cuya omisión acarrea la nulidad de las fiscalizaciones.

En consecuencia, se requiere de un marco jurídico exclusivo, así como de regulaciones específicas que reglamenten la actuación de la administración pública en la ejecución de intercambios de información en materia fiscal. Los *convenios para evitar doble imposición* por sí solos no son suficientes, ya que no llevan consigo una serie de condiciones que deberían precautelarse en el intercambio con otros países.

La ausencia de marcos regulatorios específicos de intercambio de información en materia tributaria le resta certeza y previsibilidad tanto a la actuación administrativa, como al cumplimiento de garantías de los contribuyentes.

2. Convenios de intercambio de información en materia tributaria

Sabiendo que los convenios para evitar doble imposición no contienen el alcance necesario para abarcar reglas y condiciones propias para la ejecución plena del intercambio de información, resulta necesario estudiar sobre los instrumentos que permiten a los Estados activar dicho mecanismo. Para el efecto, es importante anticipar que el intercambio es tan solo una de las diferentes formas de asistencia administrativa en materia fiscal, no obstante, es sin duda la más relevante.²⁵

²⁵ César Montaña Galarza, "El intercambio de información tributaria: Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio de Automático de Información de Cuentas Financieras (OCDE) y FATCA", en *Influjo del derecho internacional en los ámbitos tributario y aduanero*, dir. Germán Pardo Carrero (Bogotá: Editorial Nomos S.A., 2024), 232.

2.1. Formas de asistencia administrativa internacional en materia tributaria

En un país como el Ecuador, donde la política fiscal tiene como objetivo el financiamiento de servicios y bienes públicos²⁶, no es de menor importancia implementar medidas para apalear la evasión de impuestos. A escala global, más aún después de la crisis financiera mundial del 2008 y el crecimiento de déficits fiscales, los países y los organismos multilaterales se interesaron en afrontar con mayor fuerza la lucha contra la evasión fiscal que tanto perjuicio generan a las finanzas públicas de los Estados.²⁷

En un inicio, las herramientas con las que contaban las administraciones tributarias eran precarias y con escasa posibilidad de éxito²⁸. Sin embargo, la OCDE a través de sus estándares y manuales de expertos, moduló varias formas de asistencia administrativa en materia fiscal las cuales, debido a su importancia para esta investigación, se anuncian una por una, a continuación:

- a) Dentro de las formas de asistencia relacionadas con el intercambio de información se detallan las siguientes:
 - i. Intercambio de información por solicitud
 - ii. Intercambio de información automático
 - iii. Intercambio de información espontáneo.
 - iv. Auditorías fiscales simultáneas
 - v. Auditoría fiscal en el extranjero.
- b) [...] asistencia en el cobro, incluyendo el establecimiento de medidas cautelares”
- c) [...] la notificación o traslado de documentos.²⁹

Con relación a la primera forma de asistencia en materia fiscal, a finales de los noventa se configuró un modelo intercambio denominado *intercambio de información previo requerimiento* y consiste en el otorgamiento de información bajo pedido de la autoridad competente de otra administración tributaria. El alcance de esta forma de asistencia “se refiere a información en poder de bancos, instituciones financieras, representantes, fiduciarios, agentes, relativa a inversiones financieras a nombre de una persona o sociedad, fideicomisas, fundaciones, etcétera”.³⁰

En concordancia con ello, el artículo 5 de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, especifica que: “1. Previa solicitud del Estado requirente, el Estado requerido deberá otorgar al Estado requirente, cualquier información

²⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 285.

²⁷ Litvin y Torassa, “IV. Facultades de fiscalización de la AFIP”, 622.

²⁸ *Ibid.*, 623

²⁹ OCDE Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, art. 1, num. 2, lit.

a.

³⁰ Litvin y Torassa, “IV. Facultades de fiscalización de la AFIP”, 620.

[...] relacionada con personas o transacciones específicas”³¹. En algunos casos, se ha visto la posibilidad de negar los pedidos de información previa petición, al amparo de legislación doméstica con restricciones sobre la revelación de secretos comerciales, industriales o empresariales.³²

Por otro lado, y siendo tal vez una de las formas más exitosas hasta el momento de asistencia fiscal³³, le sigue el *intercambio automático de información* que consiste en el traspaso de información financiera, sin requerimiento previo, bajo formatos implementados por las administraciones tributarias.

A partir del 2012, los líderes políticos centraron sus esfuerzos en obtener los beneficios que otorga esta segunda modalidad de intercambio³⁴. Esto fue posible gracias a que países con experiencia en los acuerdos FATCA³⁵, como fueron: Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido, anunciaron su voluntad de intercambiarse información entre sí, tal como lo habrían estado efectuando previamente con los Estados Unidos³⁶. Bajo este contexto, de acuerdo con los antecedentes detallados en el Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras:

El 19 de abril de 2013 los Ministros de Finanzas y los Gobernadores de los bancos centrales del G20 ratificaron el intercambio automático como el nuevo estándar previsto. [...] El 12 de junio de 2013, la Comisión Europea acordó una propuesta legislativa con el objeto de ampliar el alcance del intercambio automático de información en su Directiva [...] Hasta mayo de 2014, más de 60 jurisdicciones se habían comprometido a implementar con prontitud el ECR, lo que incluye su trasposición al Derecho interno.³⁷

El Estándar para el Intercambio Automático de Información desarrollado por la OCDE es un modelo global de intercambio automático de información sobre cuentas financieras³⁸. Lo interesante de este modelo es que obliga a los Estados a reportar con una periodicidad anual, incluyendo la práctica de procedimientos comunes de debida

³¹ OCDE Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, art. 1.

³² Litvin y Torassa, “IV. Facultades de fiscalización de la AFIP”, 621.

³³ César Montaña Galarza, “El intercambio de información tributaria”, 239.

³⁴ OCDE “Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras Segunda Edición”, *Éditions OCDE, Paris, 2017*, párr. 3, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/03/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-in-tax-matters-second-edition_g1g73eb6/9789264268074-es.pdf.

³⁵ *Foreign Account Tax Compliance Act*, que se traduce como Cumplimiento Fiscal de Cuentas en el Extranjero.

³⁶ Litvin y Torassa, “IV. Facultades de fiscalización de la AFIP”, 623.

³⁷ OCDE Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras Segunda Edición, 11-12, párr. 3.

³⁸ *Ibíd.*

diligencia. Conlleva el reporte de cuentas financieras de personas naturales, sociedades o entidades, bajo especificaciones técnicas sobre cada uno de los datos a reportar.³⁹

El tercer tipo de asistencia administrativa en materia fiscal corresponde al *intercambio espontáneo de información*. Este ocurre cuando una administración tributaria pone en conocimiento de otra información que puede resultar de relevancia en la ejecución de las fiscalizaciones o procesos de control. Constituye un intercambio al preferimos llamar *el intercambio de información oficioso* ya que depende del compromiso en cuanto a la cooperación que demuestren los países, tal como se describe a continuación: “[...] Debido a su naturaleza, el intercambio ‘espontáneo’ depende del compromiso y cooperación activa de los funcionarios fiscales locales en cuanto consideren que tienen datos importantes que pueden ser de suma utilidad para otra AT. Normalmente la información proporcionada espontáneamente resulta eficaz para las investigaciones tributarias”.⁴⁰

Este tipo de asistencia opera sin requerimiento, cuando se tenga conocimiento de cualquiera de las diversas circunstancias, tales como: a) pérdida en la recaudación de impuestos de otra jurisdicción; b) conocimiento de una reducción o exención de impuesto en una jurisdicción que a su vez genere un incremento de impuesto a pagar en la otra jurisdicción; c) ahorro de impuesto en cualquiera en cualquiera de las jurisdicciones por motivo de un tratado comercial; d) ahorro de impuesto como resultado de transferencias artificiales de utilidades dentro de grupos empresariales; y/o, e) relevancia en la determinación de obligaciones a favor de una jurisdicción que transmitió información relacionada.⁴¹

La siguiente forma de asistencia administrativa se refiere a las *auditorías fiscales simultáneas* y, a diferencia de la anterior, requiere solicitud previa de alguna de las Partes. Consiste en el acuerdo entre dos o más jurisdicciones para auditar simultáneamente la situación fiscal de personas. Su objetivo es intercambiar cualquier información relevante en el contexto de fiscalizaciones simultáneas.⁴²

Las fiscalizaciones simultáneas pueden resultar útiles y eficaces en comprobaciones sobre elusión y evasión fiscal internacional. Los países podrían explotar estos mecanismos para evaluar el abuso de leyes o de reglas tributarias en las legislaciones

³⁹ Litvin y Torassa, “IV. Facultades de fiscalización de la AFIP”, 630-39.

⁴⁰ *Ibid.*, 642.

⁴¹ OCDE Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, art. 7.

⁴² *Ibid.* art. 8.

domésticas, sobre todo en actividades empresariales transaccionales. Es conocido además que, las comprobaciones simultáneas podrían reducir la carga de cumplimiento que recae sobre los contribuyentes en los procesos de determinación, debido a la coordinación de consultas entre administraciones tributarias.⁴³

Bajo una ejecución similar, existe otra forma de asistencia administrativa conocida como la *auditoría fiscal en el extranjero*. La única diferencia con la anterior es que, a través de esta modalidad, se puede permitir que un funcionario autorizado por la autoridad competente del Estado requirente esté presente en la auditoría fiscal que se considere apropiada en el Estado requerido.⁴⁴ Se conoce que las comprobaciones simultáneas foráneas minimizan la duplicidad de gestiones, reducen costos y ahorran tiempo, no solo a las administraciones tributarias sino también a los contribuyentes⁴⁵.

A través de las formas de asistencia que se han repasado es posible activar procesos de intercambio de información. No obstante, existen otros tipos de asistencia administrativa enfocadas en facilitar asuntos operativos de las administraciones. Es el caso de la asistencia en la *notificación o traslado de documentos*, incluyendo los relacionados con sentencias judiciales que emanen de un Estado requirente hacia otro, y que se refieran a los impuestos comprendidos en la Convención de la que emane el pedido de asistencia.⁴⁶

Así también, previo requerimiento, los Estados cuentan con otra forma de asistencia denominada *cobro de créditos fiscales*,⁴⁷ a través de la cual se pueden adoptar las medidas necesarias para el cobro de créditos fiscales de las administraciones de otras jurisdicciones, como si se trataran de sus propios créditos.

Finalmente, es posible activar la asistencia en la imposición de *medidas cautelares o precautelatorias*, que consiste en tomar las medidas que impidan la libre disposición de bienes o activos, aun cuando el crédito fiscal haya sido impugnado o no esté sujeto aún, a un instrumento que permita su exigibilidad.⁴⁸

Sobre esta última forma de asistencia, se evidencia la posibilidad para imponer medidas que restrinjan la enajenación de activos de forma anticipada, pese a no contar con actos firmes o ejecutoriados que lo dispongan. Esto quiere decir que, pese a la falta

⁴³ Litvin y Torassa, "IV. Facultades de fiscalización de la AFIP", 644 - 45.

⁴⁴ OCDE Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, art. 9.

⁴⁵ Litvin y Torassa, "IV. Facultades de fiscalización de la AFIP", 646.

⁴⁶ OCDE Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, art. 9.

⁴⁷ *Ibíd.* art. 11.

⁴⁸ *Ibíd.*, art. 12.

de la decisión final de autoridad competente, bajo dicha forma de asistencia, se podría retener cuentas, prohibir la transferencia de propiedad o disponer cualquier otra medida que suspenda el poder dispositivo de bienes o activos.

El mayor riesgo de esta actuación podría generarse con la eventual sentencia firme y ejecutoriada que resuelva cambiar el estado jurídico de las partes intervinientes en la controversia. Al respecto, en los casos cuya decisión final sea favorable para el contribuyente sobre el cual aplicaron medidas anticipadas, debería garantizarse la restitución de activos, bienes o valores, conforme al mismo estado en el que fueron inmovilizados o incautados. Esto, sin perjuicio de las acciones que podrían perseguir quienes se crean afectados por la imposición anticipada de medidas.

Las formas de asistencia administrativa en materia fiscal facultan a las administraciones a actuar ampliamente para obtener información sobre cuentas financieras, así como del resto de información que sea necesaria en una auditoría tributaria. Además, les permite efectuar fiscalizaciones en territorio, notificaciones, cobro de deudas y hasta la imposición anticipada de medidas sin obtener firmeza y ejecutoriedad de actos. En conclusión, consideramos que la asistencia administrativa en materia fiscal conlleva un potente aparataje internacional, razón aún más importante para que su ejecución se encuentre debidamente regulada.

2.2. Concepto del intercambio de información

El intercambio de información en materia fiscal, en adelante referido como “EOI” por sus siglas en inglés se fortaleció gracias a una crisis. La Gran Recesión del año 2008 en la que el PIB de las grandes economías se contrajo en un 3,9 % y en la que se perdieron alrededor de 27 millones de empleos⁴⁹, dio paso a que las grandes potencias acuerden esfuerzos comunes para cuidar sus economías de asuntos de riesgo como la evasión fiscal. El intercambio de información no fue la única alternativa, pero sí constituyó un elemento clave en la cooperación administrativa internacional.

Es probablemente imposible que las medidas unilaterales de los países abarquen el control suficiente para evaluar la opacidad las operaciones económicas transfronterizas.

⁴⁹ En el año 2008 estalló la burbuja inmobiliaria y crediticia que venía acumulándose en EE.UU., salpicando a toda la economía global. El Banco Lehman Brothers se declaró en banca rota y contagió a otras entidades financieras. Los efectos llegaron a Europa que ideó un plan de rescate de las economías de Grecia, Portugal e Irlanda. Los bancos centrales tuvieron que proteger y estabilizar el sistema financiero, a fin de salvar el euro. BBC, “De la Gran Depresión al estallido de 2008: cómo se resolvieron 4 grandes crisis económicas del pasado (y qué soluciones se podrían aplicar en la del coronavirus)”. Juan Carlos Cueto, 21 de abril de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52308022>.

Por este motivo, nace el intercambio de información, conceptualizado por el Foro Global sobre la Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales (en adelante “Foro Global”), según los siguientes términos:

El intercambio de información (EOI por sus siglas en inglés) es el intercambio transfronterizo de información con fines fiscales entre administraciones tributarias. Tiene por finalidad detectar y prevenir la evasión fiscal, garantizar la correcta aplicación de la legislación doméstica en materia fiscal de las jurisdicciones e igualmente los convenios de doble imposición (DTC por sus siglas en inglés) y fomentar el cumplimiento con las obligaciones tributarias domésticas.⁵⁰

Son varias las jurisdicciones que, desde hace décadas, siendo o no parte de la OCDE intercambian información relacionada con la residencia fiscal, compraventa de inmuebles, devolución o retención de impuestos, etcétera. Por tal motivo, es importante aclarar que los modelos internacionales proponen tan solo un estándar mínimo de información a intercambiar entre las jurisdicciones.⁵¹

Ahora bien, cabe aclarar a qué nos referimos con el “estándar mínimo de información” que debe cumplir un intercambio. Para el efecto, señalamos en primer lugar lo que se conoce como “información”, de acuerdo con el Convenio de Intercambio de Información entre Ecuador y Argentina, según los siguientes términos:

d) Por información, todo dato o declaración, cualquiera sea la forma que revista y que sea relevante o esencial para la administración y aplicación de los tributos comprendidos en el presente Convenio, incluyendo entre otros: i) el testimonio de personas físicas ii) los documentos, registros o bienes tangibles que están en posesión de una persona o de un Estado contratante; y, iii) dictámenes periciales, conceptos técnicos, valoraciones y certificaciones.⁵²

En concordancia con lo plasmado, el artículo 4 de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, explica “que las Partes intercambiarán cualquier información que sea previsiblemente relevante para la administración o aplicación de su legislación interna con respecto a los impuestos comprendidos en esta Convención”⁵³. En

⁵⁰ Secretario General de la OCDE, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, Modelo de Manual sobre el Intercambio de Información con Fines Fiscales* (OCDE: s. 1., 2022), 8, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/eoi-manual-es.pdf>.

⁵¹ *Ibíd.*, 12.

⁵² Ecuador y Argentina, *Convenio de Cooperación y Asistencia Administrativa Mutua e Intercambio de Información de Administraciones Tributarias entre el Servicio de Rentas Internas de Ecuador y la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina*, Registro Oficial 526, 2 de septiembre de 2011, art. 3, https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXjYwZXRhIjoicm8iLCJ1dWkljoiNTZlNWZlNDUzZmY4OC00ZjYxLWlZODgtMGRiNDRkNTBINzk1LnBkZiJ9.

⁵³ OCDE Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, art. 4, num. 1.

consecuencia, la información que se intercambie debe ser “previsiblemente relevante” y útil para las Partes o jurisdicciones.

En definitiva, el intercambio de información es un mecanismo de cooperación administrativa en materia fiscal, a través del cual se produce el intercambio transfronterizo de información relevante entre administraciones tributarias. Esta última aclaración es importante, ya que los procesos de intercambio persiguen no cualquier información, sino única y exclusivamente la previsiblemente relevante para las administraciones. En lo posterior se analizará a profundidad la condición de relevancia previsible.

2.3. Objetivo del intercambio de información

El intercambio de información es una importante herramienta para combatir la opacidad de las relaciones económicas transnacionales. A través de este mecanismo, las administraciones tributarias pueden recolectar gran parte de la “intimidad económica” de los contribuyentes, sustituyendo procesos que antes iniciaban con cuestionarios de riesgos básicos.⁵⁴

El anhelo y fin último de la creación del intercambio fue consolidar una *transparencia fiscal*, término que pretende describir a: “[...] (i) las entidades transparentes en oposición a las entidades opacas y, (ii) el acceso a la información en la relación contribuyente – administración tributaria”.⁵⁵

En similares términos se ha manifestado la misma OCDE, al señalar que “La cooperación entre administraciones tributarias es determinante para combatir el fraude y la evasión fiscales, así como también para velar por la integridad de los sistemas fiscales, contexto en el que el intercambio de información desempeña un papel clave”.⁵⁶

Para definir el objetivo del intercambio de información, hemos investigado diversos criterios que, en parte, han sido plasmados en los párrafos anteriores. No obstante, de todos ellos podemos concluir que el principal objetivo y enfoque del intercambio de información es la transparencia fiscal, la cual a su vez persigue la

⁵⁴ Litvin y Torassa, “IV. Facultades de fiscalización de la AFIP”, 618.

⁵⁵ Daniela Garzón, “Derechos de los contribuyentes y el registro de beneficiarios finales: desafíos de la digitalización de las administraciones tributarias en Latinoamérica” (trabajos de investigación ganadores del Premio IFA LATAM, Memorias XIII Encuentro Latinoamericano de IFA, Quito, mayo de 2023) 527.

⁵⁶ OCDE, “Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras Segunda Edición”, 11.

eliminación de la opacidad en las relaciones entre las administraciones tributarias y los contribuyentes.

A criterio propio, de lo investigado, la lucha contra la opacidad de la titularidad real que persigue la transparencia fiscal cuenta con un objetivo adicional. A través del intercambio, no solo se otorga a las administraciones tributarias el acceso de información para mejorar sus auditorías, también se pretende impulsar la protección de sus sistemas tributarios. Este último propósito, aunque ambicioso, reviste un importante sentido, toda vez que la opacidad de la titularidad real de los comercios produce una competencia desleal, tal como se explica a continuación:

Un efectivo intercambio internacional de información de índole fiscal (exchange of tax information, EOI) entre los Estados nacionales es imprescindible para lograr, a escala mundial, “un campo de juego equilibrado” (level playing field), en términos utilizados en documentos publicados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en razón de la competencia desleal que se produce a partir de la opacidad de la titularidad real – y no solo la nominal – de cuentas financieras, de sociedades, acuerdos y de bienes, etcétera, que pueden ofrecer ciertas jurisdicciones.⁵⁷

Más allá de brindar el acceso a la información de los contribuyentes en aras de mejorar las auditorías fiscales, la transparencia fiscal también persigue la competencia equilibrada a escala mundial. La revelación de la titularidad real permite analizar el cumplimiento de una carga impositiva equitativa, de conformidad con la realidad económica de los contribuyentes.

En este punto, consideramos necesario aclarar nuestra posición en cuanto a que los países que podrían resultar más beneficiados de la transparencia fiscal son aquellos cuyos residentes mantengan rentas gravables en lugares ajenos al de sus jurisdicciones. Naturalmente, serán las grandes economías las más interesadas en revelar la titularidad real sobre cuentas, valores, bienes o inversiones que mantengan sus contribuyentes, y que no hayan sido gravadas en su jurisdicción residente.

Para lograr un *campo de juego equilibrado* no es suficiente con eliminar la opacidad de las transacciones fronterizas. Consideramos que el equilibrio también debe plasmarse en el desarrollo de todos los países que intervenimos en los convenios de intercambio de información. El beneficio del EOI debe reflejarse en todos los sistemas tributarios no solo de las grandes potencias, sino también en los países en vías de desarrollo.

⁵⁷ Pablo Porporatto, “VIII. Derechos y Garantías de los contribuyentes ante el intercambio de información fiscal”, en *Derechos y Garantías de los Contribuyentes*, dir. Humberto J. Bertazza (Buenos Aires: Thomson Reuters La Ley, 2022), 1: 846.

Para ello, estamos convencidos de que los estándares internacionales de transparencia fiscal deben ser desarrollados con base en las coyunturas sociales, políticas y económicas de todos los países intervinientes en los instrumentos de intercambio de información, incluyendo a los países del tercer mundo. Esto, debido a que el nivel de efectividad en la implementación de los estándares internacionales depende de los recursos, capacitación, entendimiento y capacidad con la que cuenten las administraciones y los Estados para adoptar dichos estándares a fin de cumplir sus compromisos adquiridos como países.

2.4. Instrumentos que habilitan el intercambio de información

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) señala que un Estado debe presentar tres condiciones específicas para garantizar una participación efectiva en la asistencia mutua internacional en materia tributaria. Estas son: a) mantener un instrumento normativo que contemple cobertura suficiente para el EOI y su regulación, b) información de índole fiscal abundante, confiable y disponible ante la necesidad de revelación, y, c) voluntad firme y decidida de participación en los intercambios⁵⁸. Con relación al instrumento normativo, se han creado varios modelos o fórmulas a fin de los gobiernos y las administraciones cuenten con las atribuciones necesarias para intercambiar información.

Al analizar las tipologías del intercambio, es posible estudiar a la asistencia internacional desde las cláusulas de los convenios para evitar la doble imposición, los acuerdos administrativos, convenios multilaterales o bilaterales específicos, y, los acuerdos intergubernamentales. No obstante, a criterio de Pablo Porporatto, resulta práctico clasificar a los diferentes modelos de intercambio de información en dos grupos plenamente claros, como son, a través de un convenio para evitar doble imposición (CDI), o por medio de un acuerdo específico de intercambio de información (AEII). A opinión de Porporatto: “La fórmula concreta que regula el EOI puede enmarcarse dentro de un CDI o en su caso en un AEII, que tiene como finalidad directa la lucha contra el fraude y la evasión fiscal en general”.⁵⁹

En consecuencia, nos referiremos a las cláusulas de intercambio de los convenios para evitar doble imposición, y, a los convenios específicos de intercambio de información.

⁵⁸ *Ibíd.*, 849.

⁵⁹ *Ibíd.*, 850.

2.4.1. Cláusulas de intercambio de información en los convenios para evitar doble imposición

A la presente investigación, se incorpora en calidad de Anexo 1 el comparativo de autoría de la investigadora en el que se puede observar las cláusulas de intercambio de información, conforme los modelos de convenio o régimen para evitar doble imposición de las Naciones Unidas (ONU), Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y la Comunidad Andina (CAN), a través de la Decisión 578.

Del análisis comparativo de los modelos, se tiene que la propuesta de convenio para evitar la doble imposición de la OCDE prevé en su artículo 26 la potestad de los Estados contratantes para intercambiar información previsiblemente relevante para: i) aplicar lo dispuesto en el convenio; o, ii) para propender la observancia del derecho interno vinculado con los impuestos⁶⁰. Así también, el modelo de la OCDE advierte que la información recibida debe ser conservada en secreto. Su revelación es posible únicamente a favor de las autoridades responsables de la liquidación o recaudación de impuestos, o ante los tribunales, como en las sentencias judiciales. El uso de la información podrá extenderse a otros fines, conforme al Derecho de ambos Estados, previa autorización.⁶¹

Con relación al modelo de las Naciones Unidas, su artículo 26 prevé el intercambio de información entre autoridades competentes. Según los comentarios a los párrafos 3 y 4, las Naciones Unidas señalan que la actualización del modelo se basó en el modelo de la OCDE, cambiando el término “necesaria” por “previsiblemente pertinente”. Al respecto, la ONU acota que difícilmente un Estado puede conocer si la información intercambiada es previsiblemente pertinente, sino una vez que tenga acceso a la misma.⁶²

Los tratados internacionales de intercambio de información imponen la obligación a los Estados contratantes de intercambiar todo tipo de información, sin que pueda existir la posibilidad de negar el acceso a la información requerida. Esto, constituye una de las mayores exigencias del intercambio; no obstante, el párrafo 3 del artículo 26 del Modelo OCDE y del Modelo ONU establecen tres excepciones según las cuales los Estados

⁶⁰ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio*, 21 de noviembre de 2017, art. 26, num. 1, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/12/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_g1g8769b/765324dd-es.pdf.

⁶¹ *Ibid.*, num. 2.

⁶² Naciones Unidas, *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo*, 2011, comentarios al art. 26, https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/UN_Model_2011_UpdateSp.pdf.

puedan negarse a proporcionar información. Estas operan cuando: a) se traten de medidas administrativas incompatibles con la ley del otro Estado contratante; b) cuando la información no pueda obtenerse conforme a leyes y procedimientos administrativos normales de ese o del otro Estado contratante; y, c) cuando la información revele secretos mercantiles, industriales, empresariales, comerciales, profesionales o información cuya revelación sea contraria al orden público.⁶³

Al respecto, el párrafo 5 del mismo artículo de los Modelos OCDE y ONU aclaran que dichas protecciones a la información no pueden ser alegadas cuando esta se encuentre en poder de una institución financiera, persona designada, persona que actúe como fiduciaria, o que la información se relacione con intereses de propiedad de una persona.

Los comentarios sobre el Modelo ONU de este párrafo 5 del artículo 26 advierten en primera instancia el objetivo primordial de garantizar un intercambio eficaz de información; no obstante señalan que para acogerse a las excepciones que permiten la no divulgación, sobre información que constituya una comunicación confidencial entre un abogado, procurador u otro representante legal, el Estado requerido de la información debe demostrar que: i) dicha comunicación cumple con todos los requisitos para que la misma se encuentre protegida por la legislación interna; ii) que la negativa no se relacione a la calidad del representante legal como agente, fiduciario o persona designada; iii) que la información no haya sido entregada al representante legal precisamente para evitar su revelación; y, iv) que la negativa no impida un intercambio eficaz de información. Sobre el resto, los comentarios a la cláusula de intercambio del Modelo ONU imponen que se garantice el intercambio de información “en la medida más amplia posible”.⁶⁴

Por otra parte, la Decisión 578 de la CAN habilita a sus países miembros, mediante su artículo 19, a efectuar consultas sobre la información, bajo dos objetivos: a) resolver dudas que se originen en la aplicación de convenios; y/o, b) establecer controles administrativos necesarios para evitar el fraude y la evasión fiscal. Información que, al igual que los demás modelos de convenios, debe ser considerada secreta siendo posible transmitirla únicamente a las autoridades encargadas de la administración de los impuestos.⁶⁵

⁶³ *Ibíd.*, art. 26, num. 3. y OCDE Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio, art. 26, num. 3. Ver Anexo 1.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *CAN Régimen para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal Decisión 578*, Gaceta Oficial 1063, 4 de mayo de 2004, art. 19, <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/Gace1063.pdf>.

El Régimen de la CAN además permite que sus Países miembros se comuniquen directamente, realicen auditorías simultáneas y utilicen la información para fines del control tributario⁶⁶. Así también, la cláusula 19 de la Decisión 578 contempla las mismas medidas de protección de información en los tres casos comentados en el párrafo 5 del artículo 26 del modelo ONU. La diferencia propuesta en este modelo es una aclaración final sobre la interpretación del artículo, al amparo de la legislación interna de los Países Miembros.

2.4.2. Convenios específicos de intercambio de información

De manera tradicional, el intercambio de información ha sido posible gracias a las cláusulas contenidas en los convenios para evitar doble imposición; sin embargo, como se ha analizado en esta investigación, resulta pertinente que nuestra materia de estudio se contemple en instrumentos específicos, debido a la amplia regulación que la misma requiere. En tal sentido, se analizan los principales convenios multilaterales de intercambio suscritos por el Ecuador.

2.4.2.1. Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal

La OCDE cuenta con amplia experiencia en el desarrollo de las distintas modalidades de intercambio de información. Muestra de esta trayectoria son las creaciones de instrumentos como la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y el artículo 26 del Modelo de Convenio de la OCDE⁶⁷. En definitiva, este organismo se ha posicionado como el actor principal de la cooperación tributaria internacional, enfocando su rol en la creación de una respuesta a la evasión fiscal.

Bajo esta premisa, el Grupo de Trabajo del Foro Global de la OCDE estableció un modelo de intercambio de información internacional, que tiene como principal objetivo: “combatir las prácticas fiscales nocivas, con el objeto de salvaguardar la integridad de los regímenes tributarios, frente a los efectos de la evasión tributaria”⁶⁸. Este modelo es denominado como la *Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal*. (en adelante llamada “la Convención”)

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ OCDE, “Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras Segunda Edición”, párr. 2.

⁶⁸ Litvin y Torassa, “IV. Facultades de fiscalización de la AFIP”, 618.

Al respecto, el 25 de enero de 1988, en Estrasburgo, los estados miembros del Consejo de Europa y los países Miembros de la OCDE suscribieron en los idiomas inglés y francés la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal⁶⁹. Fue después del Protocolo de 2010 que cualquier Estado que no sea miembro del Consejo de Europa o de la OCDE, como Ecuador, puede firmar y ratificar dicha Convención al amparo del Protocolo de 2010.⁷⁰

La Convención habilita el intercambio de información en todas las formas. Hasta julio 2024, el Consejo de Europa reportó la adhesión y suscripción de la Convención por parte de aproximadamente 125 países.⁷¹ A nuestro criterio, constituye uno de los modelos más exitosos de intercambio de información y transparencia fiscal a escala mundial. Pese a las iniciativas contempladas en los Modelos CAN y ONU, países de la región como Ecuador, Colombia o Perú participan de manera efectiva en la iniciativa de transparencia fiscal de la Convención formulada por la OCDE.

2.4.2.2. Ley sobre el Cumplimiento Fiscal para Cuentas en el Extranjero FATCA

Otro instrumento que habilita de manera efectiva el intercambio de información consiste en la ley promulgada por el gobierno de los EE.UU. en el año 2010, denominada FATCA, por sus siglas en inglés (Foreign Account Tax Compliance Act). Su finalidad es obtener información provista por entidades financieras constituidas fuera del país, sobre personas físicas y jurídicas estadounidenses que posean cuentas financieras en dichas entidades financieras. Su objetivo es el mismo que el resto de los instrumentos del intercambio: prevenir y detectar la evasión fiscal.⁷²

Para la implementación efectiva de FATCA, EE.UU. estableció dos modelos de acuerdos intergubernamentales definidos como IGA por sus siglas en inglés (Intergovernmental Agreements). A través del IGA Modelo 1, el Estado suscriptor se compromete a reportar información de cuentas financieras, conforme a la información previamente informada por las instituciones financieras. Mientras que con el IGA Modelo

⁶⁹ OCDE Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, disposición final.

⁷⁰ *Ibíd.*, art. 28, num. 4.

⁷¹ Consejo de Europa, *Chart of signatures and ratifications of Treaty - Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*, 1 de abril de 1995, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=127>.

⁷² Pablo Porporato, *Estándares de Transparencia e Intercambio Automático de Información Tributaria en América Latina*, (Panamá: CIAT, 2016), 14, https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2016/DT_01_2016_Porporato.pdf.

2, la jurisdicción acuerda que las entidades financieras reporten directamente a la autoridad fiscal de los EE. UU.⁷³

Sin perjuicio de las diferencias de ambos modelos de acuerdos intergubernamentales que suscriban los países, la propuesta de FATCA requiere para su implementación, se suscriba alguno de estos tipos de acuerdos, a fin de evitar eventuales impedimentos originados en las disposiciones de las leyes domésticas, como el sigilo bancario.⁷⁴

Hasta noviembre 2025, el Departamento del Tesoro de EE. UU. reporta 113 jurisdicciones que han suscrito alguno de las fórmulas de acuerdos intergubernamentales bajo FATCA, según consta de la consulta a su sitio web⁷⁵ que, incluye los modelos de IGA suscritos por cada país; o, aquellos acuerdos “en sustancia” es decir, aquellos que han llegado a un entendimiento entre países.

3. Aplicación del intercambio de información

¿Cuál es la información que intercambian las administraciones tributarias a través de los instrumentos que habilitan el intercambio? Para dar respuesta a esta interrogante, es preciso identificar los impuestos comprendidos en los convenios multilaterales o bilaterales que han sido analizados. Para el efecto, se incorpora como Anexo 2 de esta investigación el cuadro comparativo de los impuestos comprendidos, tanto de los convenios para evitar doble imposición, así como de los convenios de intercambio de información bilaterales y multilaterales.

3.1. Información que comparten las administraciones a través del intercambio

Los modelos de convenios para evitar doble imposición de la OCDE, ONU y el régimen previsto para la CAN, a través de la Decisión 578, coinciden en que la información a ser intercambiada se vincula únicamente con los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio.

No obstante, gracias a la especialidad de la materia de los convenios específicos de intercambio como la Convención de Asistencia Administrativa Mutua y FATCA,

⁷³ *Ibíd.* 14-15.

⁷⁴ *Ibíd.* 14.

⁷⁵ EE. UU. Department of the Treasury, “Foreign Account Tax Compliance”, *FATCA Agreements and understandings by jurisdiction*, accedido el 4 de noviembre de 2025, <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/foreign-account-tax-compliance-act>.

resulta evidente la amplitud que tienen las administraciones para intercambiar no solo información relacionada con la renta y el patrimonio, sino todo tipo de impuestos al consumo, a las ventas, propiedad, herencias, donaciones, a los inmuebles o uso de muebles, y cualquier otro impuesto federal, en el caso de EE. UU.; o, impuestos administrados por el SRI, en el caso de Ecuador.

Al amparo del Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre cuentas financieras de la OCDE y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, el alcance de la información que se intercambia busca mitigar tres componentes de riesgo:

- a) Información financiera: conlleva rentas del capital y similares, incluyendo intereses y dividendos.
- b) Titulares de cuentas: además de personas físicas o naturales, el intercambio abarca entidades, lo que conlleva la transparencia sobre sociedades ficticias, fideicomisos o estructuras similares.
- c) Instituciones financieras: además de bancos, el intercambio debe abarcar otras instituciones como corredores, vehículos de inversión y compañías de seguros⁷⁶.

De manera específica, el intercambio automático se enfoca en transmitir información de cuentas financieras. La OCDE, a través de su Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre cuentas financieras y manuales accesorios, especifica que cada institución financiera obligada a reportar deberá revelar, esencialmente, la siguiente información:

1. el nombre, domicilio, jurisdicción(es) de residencia, NIF(s), y fecha y lugar de nacimiento (en el caso de personas físicas), de cada Persona Reportable que sea Titular de la Cuenta de dicha cuenta y, en el caso de Entidad(es) que sea(n) Titular(es) de las Cuenta(s) de dicha cuenta que, tras la aplicación de los procedimientos de debida diligencia previstos en las secciones V, VI y VII, se determine que tiene una o más Personas que Ejercen Control que son Personas Reportables, la denominación o razón social, domicilio, jurisdicción(es) de residencia y NIF(s) de dicha Entidad, y el nombre, domicilio, jurisdicción(es) de residencia, NIF(s), fecha y lugar de nacimiento de cada Persona Reportable;
2. el número de cuenta (o su equivalente funcional en ausencia del número de cuenta);
3. el nombre y el número de identificación (cuando corresponda) de la Institución Financiera Sujeta a Reportar;
4. el saldo o valor de la cuenta [...].⁷⁷

⁷⁶ OCDE, “Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras Segunda Edición”, 14-5.

⁷⁷ *Ibíd.*, Anexo 5, 329-330.

Los contribuyentes pueden tener certeza de la información que se encontrará a disposición de las administraciones tributarias por motivo de un intercambio, debido a que estos datos se encuentran debidamente pormenorizados a través del Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre cuentas financieras desarrollados por la OCDE y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales.

Con base en dicho Estándar, el Servicio de Rentas Internas emitió la resolución de carácter general y obligatorio No. NAC-DGERCGC23-00000031⁷⁸, a través de la cual se establecen las normas para la implementación del intercambio automático de información y el anexo de cuentas financieras de no residentes.

Con relación al resto de formas de intercambio de información tales como el de previa petición, espontáneo o el producido en fiscalizaciones simultáneas, no se cuenta hasta el momento con una resolución específica o marco regulatorio que establezca las condiciones, datos o procesos para que dichas formas de asistencia sean efectivas. Sin embargo, el Foro Global a través del Modelo de Manual sobre el Intercambio de Información con Fines Fiscales que:

El EOIR no solo puede utilizarse a efectos del impuesto sobre la renta (personal o de sociedades), sino también a efectos de los tributos indirectos (por ejemplo, el IVA o el impuesto sobre bienes y servicios (GST por sus siglas en inglés)) o el impuesto sobre el patrimonio (a fin de identificar los activos financieros o los bienes inmuebles). El EOIR también es muy útil para determinar la residencia fiscal de un contribuyente.⁷⁹

Los modelos de convenios para evitar doble imposición, así como los convenios específicos de intercambio advierten que, mediante cualquier forma de intercambio, es posible la transmisión de información *previsiblemente relevante*. Es trascendental que se respete esta premisa a efectos de garantizar los derechos de los contribuyentes, tal como se explica en capítulos posteriores, ya que resultaría improcedente iniciar un proceso de intercambio sin que exista de por medio un proceso de control o fiscalización. El

⁷⁸ Publicada en el 4to S.R.O. 421 de 20 de octubre de 2023. A esta resolución, le antecedió la No. NAC-DGERCGC19-00000045, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 51 de 1 de octubre de 2019 que constituyó la primera norma en el Ecuador que estableció las regulaciones y “procedimiento para la implementación efectiva del estándar común de comunicación de información y debida diligencia relativa al intercambio automático de información, así como el anexo de cuentas financieras de no residentes”.

⁷⁹ Secretario General de la OCDE, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, Modelo de Manual sobre el Intercambio de Información con Fines Fiscales*, 2022, 65.

incumplimiento de esta prerrogativa, como se analizará más adelante, podría vulnerar el principio de proporcionalidad.

Finalmente, bajo la modalidad de intercambio previa petición, será indispensable verificar que hayan agotado todos los medios domésticos posibles para obtener la información. Esto significa que, antes de efectuar un requerimiento de información a otra jurisdicción, el auditor fiscal debe acceder a los poderes de acceso doméstico, a la información de dominio público y hasta la información del propio contribuyente, a menos que comprometa el éxito de la investigación.⁸⁰

Cabe considerar que, por un lado, los manuales de intercambio exoneran de la gestión de realizar requerimientos de información preliminares al propio contribuyente, ante una posible afectación de la investigación que se encuentre en curso. Por otro lado, los marcos legales de los Estados, como el caso ecuatoriano, prevén que en todo proceso en el que se deliberen derechos y obligaciones se debe garantizar el derecho a la defensa, lo que conlleva la posibilidad de contradecir o replicar la información que las administraciones tributarias se encuentren intercambiando con otras jurisdicciones.⁸¹

En consecuencia, esto significa que, pese a que no se le haga conocer al administrado la información que se pedirá mediante intercambio bajo petición, respecto del resultado de la fiscalización, el contribuyente deberá conocer del mismo, a fin de que pueda contradecir o replicar la información. Esto, en aras de garantizar el derecho a la defensa prevista en la Constitución del Ecuador.

En este punto, cabe acotar el literal d) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución el cual advierte que, salvo excepciones previstas en ley, los procedimientos serán públicos, siendo posible que las partes accedan a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. Conforme a esta disposición constitucional, es necesario analizar si los contribuyentes ecuatorianos pueden acceder a los intercambios de información que la administración tributaria se encuentre efectuando con otras jurisdicciones, ya sea que se trate de información recibida o enviada por, y a otra administración foránea.

Así también, es importante notar que no existe claridad en cuanto a las condiciones o parámetros bajo los cuales las administraciones deban justificar que se haya agotado los medios domésticos para obtener información que será objeto de intercambio previa

⁸⁰ *Ibíd.*, 26.

⁸¹ Ecuador, *Constitución*, art. 76, num. 7, lits. a), b), c); y, d).

petición, con otras jurisdicciones. Al respecto, los manuales de la OCDE, Foro Global, ni las regulaciones prevén directrices, ni disposiciones al respecto.

Por estas razones, tanto las administraciones tributarias como los contribuyentes necesitan un marco regulatorio y específico sobre el proceso para intercambiar información previa solicitud. La ausencia de norma podría causar arbitrariedad y/o discrecionalidad en la actuación de la administración pública en la consecución del intercambio de información.

Dicha discrecionalidad podría generar incertidumbre y falta de seguridad jurídica en contra de los contribuyentes quienes, al ser sujetos de un proceso de fiscalización en curso, requieren contar con los medios necesarios para ejercer su defensa y replicar sobre cualquier la información que sobre sus bienes o activos se intercambie con otras jurisdicciones. Esto, a fin de ejercer su derecho de contradicción sobre posibles cargos en su contra, en aras de evitar posibles causales de nulidad de los procesos de fiscalización, ante la omisión del derecho a la defensa.

No conforme con los derechos y garantías antes mencionados, resulta importante considerar que tanto el tipo de información que se transmite, como el tratamiento sobre la misma constituyen dos de los hitos más importantes de los procesos de intercambio. La gestión de la información bajo estándares de confidencialidad y seguridad constituyen elementos claves a contemplar en las normas y marcos jurídicos de los Estados intervinientes, pudiendo configurarse posibles sanciones ante la vulneración de confidencialidad de información.

3.2. Confidencialidad y seguridad de la información

EL artículo 4 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales señala que, la *vulneración de la seguridad de los datos personales* consiste en el: “Incidente de seguridad que afecta la confidencialidad, disponibilidad o integridad de los datos personales”.⁸² Con relación a los tres pilares de seguridad de la información: confidencialidad, integridad y disponibilidad, en breves términos, podemos entender que la confidencialidad debe ser entendida como un conjunto de reglas que limita el acceso a la información, la integridad como la garantía de que la información es confiable y

⁸² Ecuador, *Ley de Protección de Datos Personales*, Registro Oficial 459, Suplemento, de 26 de mayo de 2021, art. 4.

precisa; y, la disponibilidad como el acceso a la información exclusivamente por personas autorizadas.⁸³

De acuerdo con los manuales de la OCDE, la confidencialidad siempre ha sido un pilar fundamental para que los contribuyentes tengan confianza en sus sistemas tributarios. Tanto es así que, la misma OCDE señala:

Para tener confianza en su correspondiente sistema tributario y cumplir con sus obligaciones dentro del marco de la ley, los contribuyentes deben tener la seguridad de que la información financiera, a menudo delicada, no se revela de manera inapropiada, ya sea intencionadamente o por accidente. Los ciudadanos y sus gobiernos solo podrán tener confianza en el intercambio internacional si la información intercambiada se utiliza y revele únicamente de conformidad con las bases del acuerdo por el cual se produce el intercambio [...].⁸⁴

Por esta razón, a través de la referida Guía de la OCDE sobre la Protección de la Información objeto de intercambio de información⁸⁵ difundida en el año 2012 (en adelante referida como “la Guía de la OCDE 2012”), este organismo multilateral estableció una serie de recomendaciones y prácticas para garantizar la confidencialidad en la ejecución de los procesos de intercambio de información, así como el marco legal adecuado para la protección de la confidencialidad fiscal.

La Guía de la OCDE 2012 señala que cada autoridad competente debe garantizar la debida reserva de información en el transcurso del proceso de cooperación; de no existir garantías adecuadas o de vulnerarse la confidencialidad, los copartícipes del intercambio pueden suspenderlo. Así también, las principales disposiciones a ser consideradas como *puntos claves* son: a) la confidencialidad debe cubrir la información ofrecida por una petición y recibida como respuesta; b) aplicación tanto las disposiciones de los convenios, como las de leyes domésticas; c) la información solo puede ser utilizada para los fines específicos; y, d) la información solo puede ser revelada a personas específicas.⁸⁶

Así también, recomienda la implementación de políticas y procedimientos exhaustivos sobre confidencialidad, revisados regularmente y refrendados al más alto nivel.

⁸³ OnTek, “¿Qué es? Tríada CID (Confidencialidad, Integridad y Disponibilidad)”, *OnTek*, accedido el 4 de noviembre de 2025, párr. 1, <https://www.ontek.net/que-es-triada-cid/#:~:text=En%20este%20contexto%2C%20la%20confidencialidad,por%20parte%20de%20personas%20autorizadas>.

⁸⁴ OCDE, *Garantizando la confidencialidad, Guía de la OCDE sobre la protección de la información objeto de intercambio con fines fiscales*, 5.

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ *Ibíd.*, 7.

La OCDE recomienda el etiquetado adecuado de toda la información obtenida en los intercambios, mismo que no solo debe identificar que se trata de información confidencial, sino también que ha sido obtenida mediante un convenio tributario. Al respecto, llama la atención la siguiente recomendación de la OCDE: “Además de señalar que la información es confidencial y que se ha obtenido mediante convenio fiscal, algunas de esas advertencias pueden indicar que la información no se puede revelar amparándose en leyes de libertad de información, ni tampoco sin consultarlo primero con la autoridad competente. Así se intentan evitar los casos de revelaciones no autorizadas”.⁸⁷

En este punto, cabe destacar el numeral 19 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece como garantías del derecho de libertad, a: “El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley”.⁸⁸

En concordancia con lo previsto en la Norma Suprema, el artículo 8 de la Ley de Protección de Datos del Ecuador, advierte que se podrán tratar y comunicar datos personales cuando se cuente con la manifestación de la voluntad del titular para hacerlo. Según el mismo cuerpo legal, el consentimiento será válido cuando la manifestación de la voluntad sea:

- 1) Libre, es decir, cuando se encuentre exenta de vicios del consentimiento;
- 2) Específica, en cuanto a la determinación concreta de los medios y fines del tratamiento;
- 3) Informada, de modo que cumpla con el principio de transparencia y efectivice el derecho a la transparencia,
- 4) Inequívoca, de manera que no presente dudas sobre el alcance de la autorización otorgada por el titular.⁸⁹

El mismo artículo 8 de la Ley de Protección de Datos del Ecuador, advierte en sus últimos incisos que el consentimiento puede revocarse en cualquier momento, sin necesidad de justificación, para lo cual, el responsable que trate los datos personales deberá prever mecanismos que aseguren celeridad, eficiencia, eficacia y gratuidad.

Conforme al marco jurídico ecuatoriano en materia de protección de datos personales, pese a las instrucciones de etiquetado de la OCDE, cabe destacar las disposiciones que advierten sobre el uso, recolección, archivo, procesamiento,

⁸⁷ *Ibíd.* 26

⁸⁸ Ecuador, *Constitución*, art. 66.

⁸⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*, art. 8.

distribución o difusión de datos únicamente bajo autorización del titular de la información, según lo advierte la misma Norma Suprema. No conforme con ello, la Ley de Protección de Datos Personales prevé requisitos de validez sobre el consentimiento, toda vez que se podrán tratar y comunicar datos personales, no sin antes contar con la manifestación de la voluntad del titular para hacerlo.

En consecuencia, al amparo del ordenamiento jurídico del Ecuador, las prácticas y procedimientos relacionados con la divulgación y difusión de información que se intercambie deberán observar de manera estricta con lo previsto tanto en las disposiciones constitucionales como legales, so pena de incumplir derechos de libertad. Por lo que, en aras de cumplir con dichas normas, el marco jurídico, las políticas y el etiquetado relacionado con la información transmitida en el intercambio deberían contemplar procedimientos específicos para que la divulgación y difusión de la información intercambiada cumpla con los requisitos del consentimiento válido del titular de la información, el cual puede ser revocado en cualquier momento.

Estas son las razones por las cuales se vuelve aún más importante contar con un marco regulatorio que, guíe la actuación administrativa en el manejo de información y establezca el alcance y cumplimiento de derechos de los contribuyentes cuyos datos son transmitidos entre jurisdicciones.

3.3. Marco jurídico sobre confidencialidad y protección de derechos

De conformidad con el artículo 22 de la Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y el Foro Global, cualquier información obtenida bajo dicho instrumento debe mantenerse como secreta y debe protegerse con base en la legislación interna del Estado que obtuvo la información. No puede ser revelada sino únicamente a personas o autoridades, incluidos tribunales y órganos administrativos encargados de la determinación, recaudación o cobro de impuestos, en los procesos declarativos o ejecutivos relativos a impuestos o resolución de los recursos o supervisión de estos. Únicamente estas personas o autoridades pueden utilizar la información, exclusivamente bajo dichos fines.

El último apartado del artículo 22 de la Convención prevé la posibilidad de revelar la información para otros fines, siempre que sea factible de conformidad con la legislación del Estado que otorgue la información y mientras lo autorice la administración del mismo Estado.

Los términos de la confidencialidad, al amparo del artículo 10 del Acuerdo entre Estados Unidos y la República del Ecuador para el intercambio de información son similares. Su diferencia radica en que las disposiciones contenidas en el mismo especifican los asuntos bajo otros fines en los que se puede revelar la información, como son: i) lucha contra el terrorismo, ii) fines permitidos bajo disposiciones de un acuerdo internacional que regule asistencia legal en materia penal y que permita el intercambio de información tributaria; y, iii) otros fines, solo cuando la información pueda ser usada para los mismos o similares propósitos, bajo la legislación interna de ambas jurisdicciones involucradas en el intercambio.⁹⁰

La OCDE asegura que la transparencia y el intercambio de información brinda equidad sistemática a los contribuyentes. Sin perjuicio de ello, es preciso que la ejecución de los intercambios, conforme las cláusulas de los mismos acuerdos, cuente con un marco jurídico que garantice la confidencialidad y el uso adecuado de la información intercambiada⁹¹. Así también, establece los requisitos principales de las evaluaciones de confidencialidad sobre los marcos jurídicos de las jurisdicciones involucradas en el intercambio de información, según los Términos de Referencia previstos en el proceso de revisión del Estándar Común del intercambio automático. Estos son:

Requisito Principal 3.1. Las jurisdicciones deben contar con un marco jurídico que garantice la confidencialidad y el uso adecuado de la información intercambiada.

Requisito Principal 3.2. Las jurisdicciones deben contar con un marco de gestión de seguridad de información (GSI) ajustado a los estándares y mejores prácticas reconocidos internacionalmente.

Requisito Principal 3.3. Las jurisdicciones deben contar con medidas y procedimientos de cumplimiento con los que puedan abordar las violaciones de confidencialidad⁹².

Es de trascendental importancia la supervisión y revisión de los estándares de confidencialidad de las jurisdicciones por parte del Foro Global, con el fin de asegurar el cumplimiento eficaz y oportuno de los compromisos adquiridos conforme las cláusulas de información confidencial y secreta que suscriben los países.

Tan importante es el cumplimiento de los estándares de confidencialidad que, en el caso de Argentina, por ejemplo, si bien dicho Estado notificó sobre la entrada en rigor

⁹⁰ Ecuador y Estados Unidos, *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador para el Intercambio de Información en materia tributaria*, 7 de abril de 2021, art. 10.

⁹¹ Secretario de la OCDE, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales. Guía práctica sobre confidencialidad y gestión de la seguridad de la información* (OCDE: s. l., 2021), 5, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/confidentiality-ism-toolkit-es.pdf>.

⁹² *Ibíd.*, 7.

del Modelo FATCA con EE.UU. el 13 de noviembre de 2017, se documentó que, hasta el año 2022, aún no se habría hecho operativo. Esto, debido a que los requisitos de seguridad informática de la AFIP no fueron confiables para los representantes de EE.UU.⁹³

Algo similar ocurrió en Colombia, cuya Corte Constitucional declaró exequible el convenio para intercambiar información con EE.UU. mediante Sentencia C-225 de 2014, de tal manera que, hasta el 2017 dicha jurisdicción no envió información a Colombia, debido a la falta de cumplimiento de parámetros técnicos, conforme se cita a continuación:

La situación descrita cobra especial relevancia al analizar el texto del IGA FATCA, no solo atendiendo al hecho de que a la fecha de elaboración de la presente investigación – 2017-, Estados Unidos no envía información a Colombia debido a que el sistema de tratamiento de datos colombiano no cumple con las especificaciones y requerimiento técnicos de seguridad exigidos, a pesar de que Colombia empezó a transmitir la información acordada desde el 2015, sino también al hecho de que los compromisos asumidos por Colombia han implicado cuantiosas modificaciones a los sistemas informáticos para recabar información así como cambios en la normatividad vigente, desbordando además las cargas administrativas en cabeza tanto de la autoridad tributaria como de las entidades financieras particulares.⁹⁴

Además de contar con el marco regulatorio que garantice la confidencialidad de la información que se transmite en los procesos de intercambio, se suma la necesidad del desarrollo del marco legal de los derechos de los contribuyentes en la misma materia. Las garantías no se agotan con la confidencialidad y reserva que las administraciones tributarias se encuentren en capacidad de asegurar, ya que existen garantías que deben cumplirse en todo tipo de proceso en el que se puedan modificar derechos y obligaciones de los contribuyentes.

En la medida en la que las autoridades competentes se aseguren de que los tratados de intercambio de información cumplan con las condiciones previstas en la Constitución y en la Ley para ser parte de su ordenamiento jurídico, los Estados podrán no solo mitigar conflictos con su legislación interna, sino también garantizar fiscalizaciones robustas y consistentes, efectuadas en congruencia con el ordenamiento jurídico y respetando garantías elementales.

Por estas razones, la creación de tratados, leyes, reglamentos y normas secundarias específicas en materia de intercambio de información en materia fiscal no solo

⁹³ Litvin y Torassa, “IV. Facultades de fiscalización de la AFIP”, 654.

⁹⁴ Tatiana González Henao, “Los derechos de los contribuyentes en los acuerdos de intercambio de información suscritos por Colombia”, *Revista de Derecho Fiscal* N.º 10 (2017): 156-7.

garantizaría la existencia de un marco regulatorio que evite arbitrariedades en la actuación administrativa; también brindaría garantías y protección del debido proceso de los contribuyentes, otorgando certeza y seguridad jurídica sobre la sustanciación de fiscalizaciones desarrolladas con intercambios de información.

Cabe anotar además la importancia de analizar las implicaciones de lo que significa el intercambio de información para los países de la región – latinoamericana -. Será necesario tener certeza de los beneficios o cargas que acarrea la implementación de estos instrumentos de intercambio en nuestros países, tanto a nivel de implementaciones operativas, capacitación de funcionarios y entendimiento de derechos.

Como país, resulta trascendental asegurar el cumplimiento de estándares internacionales en materia de transparencia fiscal; no obstante, no es posible dejar a un lado el análisis y desarrollo de un marco regulatorio que garantice la observancia de derechos de los contribuyentes en los procesos de intercambio de información.

La implementación efectiva de los estándares, sumado a la protección de derechos podría resultar un desafío para los Estados. Por esta razón, se analizarán los resultados de la implementación del intercambio en otros países, así como varios pronunciamientos de aquellas jurisdicciones cuyas Cortes y Tribunales han emitido fallos en materia de cumplimiento de estándares y derechos de los contribuyentes en materia de intercambio de información para fines fiscales.

Capítulo segundo

Derechos de los contribuyentes en Ecuador y su compatibilidad con los estándares internacionales del intercambio de información

Este capítulo contiene conclusiones sobre las facultades de la Administración Tributaria para acceder a la información materia de intercambio, y los derechos de los contribuyentes en dichos procesos. En consecuencia, se expone sobre el acceso de datos y sus posibles limitaciones como el secreto profesional de abogados. Además, se verifica en qué medida se garantizan los derechos que ostentan los contribuyentes, en especial el derecho a ser notificados sobre un intercambio de información, y el derecho a impugnar dichos procesos.

A través de esta fase de investigación, se destaca la importancia de guardar un equilibrio entre el interés del Estado por cumplir con los compromisos de cooperación administrativa internacional, y la protección de datos personales como salvaguarda a favor de los contribuyentes en los intercambios de información para fines fiscales. Para el efecto, será indispensable estudiar el principio de proporcionalidad en la actuación administrativa y el uso adecuado de la información intercambiada.

1. Acceso a la información

El Foro Global de Transparencia Fiscal, mediante sesión plenaria efectuada en el año 2016, adoptó términos de referencia sobre los cuales opera el intercambio de información, estos son: a) disponibilidad de la información; b) acceso a la información; c) intercambio de información efectivo⁹⁵. Analizaremos el elemento b), relativo a las atribuciones de la Administración para obtener la data sobre operaciones financieras y comerciales de los ciudadanos y empresas.

1.1. Facultades de la administración para acceder a la información

En Ecuador no existe sigilo bancario sobre la información requerida por el Servicio de Rentas Internas desde el 23 de diciembre de 2019. Esto ocurrió gracias a una reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno que incorporó la siguiente disposición:

⁹⁵ OCDE Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, “Beneficial Ownership Seminar and EOIR Review Training” (seminario, Joint Seminar on Beneficial Ownership and EOIR Assessor Training, Buenos Aires, agosto de 2019).

“Para la información requerida por la Administración Tributaria no habrá reserva ni sigilo que le sea oponible y será entregada directamente, sin que se requiera trámite previo o intermediación, cualquiera que éste sea, ante autoridad alguna”.⁹⁶

Tanto la norma tributaria como la monetaria y financiera permitieron el desbloqueo del sigilo bancario en el Ecuador. De manera específica, la norma monetaria y financiera establece que: “Las entidades del sistema financiero nacional están obligadas a entregar la información que les sea requerida por organismos de control y el Servicio de Rentas Internas, de manera directa, sin restricción, trámite o intermediación alguna, en las condiciones y forma que estas entidades lo dispongan [...]”.⁹⁷

No conforme con ello, la Administración cuenta con sus propias fuentes de información. A través anexos y reportes, el SRI accede a información relacionada con cuentas financieras. Uno de los anexos creados de manera exclusiva para dichos fines, es el Anexo de Cuentas Financieras de no Residentes o Anexo CRS (por sus siglas en inglés, Common Report Standard), que revela información relativa a la emisión y recepción de valores de cuentas financieras, residencia y periodos fiscales.

Así también, mediante la Resolución No. NAC-DGERCGC24-00000033 el SRI aprobó la creación del Reporte de Beneficiarios Finales. Como antesala de esta norma, es importante mencionar que la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas dispuso que dicha entidad se encuentra a cargo de la administración del catastro de beneficiarios finales. En consecuencia, por medio de la referida resolución, la Administración implementó el acceso de información sobre las personas naturales que ejerzan el control efectivo y final sobre cualquier sociedad o estructura jurídica. Dicha información se halla relacionada con la identidad, residencia, código postal del domicilio y hasta la fecha de nacimiento del beneficiario final de todas las sociedades, fideicomisos y sujetos obligados a reportar su beneficiario final.

En definitiva, la Administración Tributaria ecuatoriana cuenta con facultades legalmente conferidas para acceder a información financiera, y con acceso directo a información que va más allá de la financiera. El SRI ha levantado los sistemas operativos necesarios para consolidar la información que será compartida con jurisdicciones extranjeras. Esto, no solo demuestra su gestión y atribuciones, también pone en evidencia

⁹⁶ Ecuador, *Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno*, Registro Oficial 94, Suplemento, 23 de diciembre de 2009, art. 6.

⁹⁷ Ecuador, *Código Orgánico Monetario y Financiero*, Registro Oficial 332, Suplemento, 12 de septiembre de 2014, art. 242.

su compromiso con el cumplimiento con los estándares internacionales de transparencia fiscal difundidos por los organismos multilaterales como la OCDE.

Ante ello, es importante cuestionarnos sobre ¿qué tan comprometida está la Administración Pública con las garantías y salvaguardas de los contribuyentes ecuatorianos, afectados por los procedimientos de asistencia administrativa fiscal recomendados por los organismos internacionales?

Conforme se ha expuesto, el Ecuador ha efectuado esfuerzos desde el año 2019 para eliminar todo tipo de sigilo o bloqueo que restrinja el acceso de la Administración Tributaria a la información de los contribuyentes. Al respecto, cabe considerar que el Estado también ha promulgado garantías en materia de protección de datos y derechos que, si bien no se vinculan exclusivamente con la materia fiscal, influyen directamente con el acceso, uso y destino de la información que se intercambia bajo estándares internacionales de cooperación.

Por ende, aunque la Administración esté más comprometida con el cumplimiento de estándares internacionales que con el derecho interno del Ecuador, cabe que el propio Estado no deje de incurrir en las acciones y esfuerzos suficientes para cumplir con la norma local, a fin de garantizar a sus contribuyentes el ejercicio pleno de sus derechos.

1.2. Secreto profesional

El Ecuador fue evaluado en materia del intercambio de información previa petición por el Foro Global de Transparencia en Intercambio de Información para fines fiscales. El resultado de este examen fue expuesto a través del Informe de Revisión por Pares sobre el intercambio de información previa solicitud de Ecuador, difundido en agosto de 2024 (en adelante, Informe de Revisión por Pares de Ecuador)⁹⁸. La evaluación del organismo multilateral indicó que el país cumple en alta medida con los parámetros y estándares transparencia fiscal, en cuanto las condiciones requeridas para el intercambio de información previa petición.⁹⁹

Dentro del análisis de posibles limitaciones o restricciones al acceso a la información, el Foro Global examinó al país en temas de secreto profesional. Al respecto,

⁹⁸ OCDE Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, *Peer Review Report on the Exchange of Information on Request Ecuador (Second Round, Combined Review)*, París, 19 de julio de 2024, <https://doi.org/10.1787/76eb159b-en>.

⁹⁹ Ecuador SRI, “Boletín NAC-COM-24-051 Ecuador recibe alta calificación en evaluación de cumplimiento de estándares internacionales de transparencia e intercambio de información”, *Boletines de prensa*, 19 de agosto de 2024, <https://www.sri.gob.ec/boletines-2024>.

el Informe de Revisión por Pares de Ecuador destacó que, en el país no existen trámites o procesos en los que se haya invocado al secreto profesional para restringir o limitar un intercambio de información.

Con base en la revisión de procesos en Ecuador, el Informe de Revisión de Pares concluyó que el secreto profesional no ha sido objeto de impedimento para el intercambio efectivo. No obstante, no es menos cierto que, tal como lo refiere el mismo Foro Global en su examen, el secreto profesional bien podría constituir un obstáculo para el acceso de información.

Esta conclusión se sustenta aún más sabiendo que el secreto profesional se encuentra protegido por el artículo 20 de la Constitución del Ecuador. Lo mismo ocurre en Perú, cuya Constitución reconoce lo propio en su artículo 18, por lo que, al respecto el Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado en cuanto a la aplicación del secreto profesional en el contexto de una fiscalización de la Administración, señalando que, en concordancia con la postura del Tribunal español, se requieren pruebas fehacientes por parte de quien alega violación del secreto profesional.¹⁰⁰

En los tribunales de la Unión Europea existen pronunciamientos en torno al secreto profesional. Es el caso sobre la Directiva 2011/16/UE que obligaba a los abogados que participan como “intermediarios”¹⁰¹ en el diseño de estructuras fiscales, a informar sobre los posibles mecanismos fiscales transfronterizos potencialmente agresivos.¹⁰²

Por su parte, a través de resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, al analizar la información vinculada con la vida privada y datos personales, se estableció:

Asimismo, se considera información confidencial la referida a personas ajenas a los sujetos obligados que se encuentre en los siguientes supuestos: I. La protegida por los secretos comercial, industrial, bancario, fiduciario, fiscal y profesional; II. La protegida por la legislación en materia de derechos de autor o propiedad intelectual; III. Aquella que los particulares entreguen a los sujetos obligados con ese carácter, en términos de la presente ley; y, IV. Cualquier otra que así resulte por disposición de la ley. e) La información que contenga datos personales o sensibles es intransferible, por lo que los

¹⁰⁰ Carmen Jahaira Denisse Villanueva Faustor, “La Información Tributaria y el Secreto Profesional: ¿Cómo lograr el equilibrio deseado?”, *Revista Derecho & Sociedad* 35, (2010), 324, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13310/13935>.

¹⁰¹ Intermediarios, según el mismo pronunciamiento se refiere a los abogados, consultores y/o asesores encargados de diseñar o ejecutar prácticas fiscales transfronterizas, potencialmente agresivas.

¹⁰² Bélgica Athanasios Rantos, Conclusiones del Abogado General “Asunto C-694/20: Petición de decisión prejudicial planteada por el Grondwettelijk Hof, Tribunal Constitucional, Bélgica”, *EUR-LEX*, 5 de abril de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A62020CC0694>.

sujetos obligados no deberán proporcionarla o hacerla pública, con excepción de aquellos casos en los que así lo imponga la ley.¹⁰³

Los tribunales europeos han analizado ampliamente el alcance del secreto profesional en el marco del cumplimiento de deberes de revelación de información, tendientes a los fines de la transparencia fiscal. Fue el caso de la pretensión formulada el 5 de abril de 2022 por el Colegio de Abogados de Bélgica y por la Asociación de Abogados Tributarios de Bélgica, en contra de la Directiva (UE) 2018/822, con el objeto de defender al secreto profesional el cual, según el mismo Tribunal de Justicia, constituye un elemento esencial de los derechos al respeto de la vida privada y a un proceso equitativo. No obstante, el mismo Tribunal señaló que el derecho a un proceso equitativo implica por definición la existencia de un vínculo con un procedimiento judicial, siendo indisociable la existencia de un contexto jurisdiccional.¹⁰⁴

El Tribunal Europeo finalmente advirtió que el abogado que presta su asesoramiento dentro de un procedimiento judicial puede acogerse al secreto profesional; no obstante, aclaró que esta prerrogativa no cubre todas las actividades de un abogado, tales como las de asesor o consultor, sin vincularse dentro de una acción contenciosa ante los Tribunales o Juzgados, en cuyo caso se justifica que se le imponga la obligación de comunicación de información sobre mecanismos transfronterizos perjudiciales.¹⁰⁵

En Ecuador, conforme al artículo 335 del Código Orgánico de la Función Judicial¹⁰⁶, los abogados que patrocinen causas judiciales en Ecuador tienen prohibido revelar el secreto de sus patrocinados, incluyendo documentos o instrucciones. En consecuencia, el secreto profesional podría constituir una prerrogativa para negar u obstaculizar un requerimiento de información efectuado por la Administración Tributaria, si el abogado consultado conoce dicha información en el marco de un proceso que se encuentre patrocinando en los juzgados y tribunales de justicia.

Sin embargo, vale mencionar que la Administración cuenta con una diversidad de fuentes de información a través de las cuales puede acceder directamente a la información

¹⁰³ México, “Sentencia de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Sección Primera Controversia Constitucional*, abril de 2018, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 53, Tomo I, 324.

¹⁰⁴ Bélgica Athanasios Rantos, Conclusiones del Abogado General “Asunto C-694/20: Petición de decisión prejudicial planteada por el Grondwettelijk Hof, Tribunal Constitucional, Bélgica”, *EUR-LEX*, 5 de abril de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A62020CC0694>.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 335; prohibiciones a los abogados en el patrocinio de las causas.- Es prohibido a los abogados en el patrocinio de las causas: 1. Revelar el secreto de sus patrocinados, sus documentos o instrucciones.

que sea requerida por otra jurisdicción, al amparo de un convenio internacional. Cabe indicar que, además del levantamiento del sigilo bancario y los múltiples reportes y anexos que deben presentar los contribuyentes, en Ecuador no es posible desatender un requerimiento de información notificado por el SRI, ya que el incumplimiento de este por parte de las instituciones financieras conlleva la imposición de una sanción de hasta 500 remuneraciones básicas unificadas.¹⁰⁷

En este sentido, pese a que el secreto profesional se encuentra contemplado en una ley orgánica ecuatoriana, dicha premisa no constituye una limitación que pueda restringir el intercambio de información efectivo, ya que la Administración bien puede obtener información a través de un requerimiento directo al contribuyente o dirigido a cualquier entidad que cuente con los datos requeridos para ejecutar un intercambio de información.

No obstante, con base en el precedente señalado en la Directiva 2011/16/UE, es necesaria destacar cómo el Tribunal de Justicia Europea verifica la aplicación de los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal, partiendo del análisis del secreto profesional como una prerrogativa atada al derecho a la vida privada, garantía establecida en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De esta manera es cómo se ha analizado la compatibilidad de los estándares internacionales de transparencia fiscal con los principios generales de derecho, lo cual, a su vez, resulta concordante con el derecho interno de los países pertenecientes a la Unión Europea.

2. Derechos de los contribuyentes

Con base en los criterios del derecho comunitario europeo, así como lo resuelto por las Cortes Supremas de los países de la región, la normativa local de las jurisdicciones resulta compatible con los estándares internacionales del intercambio de información, en la medida en que los principios generales del derecho sean aplicados, prerrogativas que a su vez componen y guían del ordenamiento jurídico de cada Estado. En consecuencia, de la ponderación de las premisas jurídicas que mantenga cada jurisdicción, depende que los estándares internacionales no resulten contrapuestos con el derecho interno.

Bajo este análisis, resulta indispensable verificar el nivel de cumplimiento de las garantías del debido proceso establecidas en el Ecuador vinculados con la sustanciación de procesos de intercambios de información. Es el caso del derecho a la defensa, cuyo

¹⁰⁷ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, art. 106.

ejercicio parte del conocimiento o notificación de todo acto o proceso en el que se puedan consolidar situaciones jurídicas de cualquier persona, natural o jurídica.

2.1. Derecho a ser notificado sobre procesos de intercambio de información

La Ley ecuatoriana define a la notificación como el: “acto por el cual se comunica a la persona interesada o a un conjunto indeterminado de personas, el contenido de un acto administrativo para que las personas interesadas estén en condiciones de ejercer sus derechos”¹⁰⁸. Xavier Obserson señala que los derechos de los sujetos pasivos en materia de procesos se componen de: “i) el derecho a notificación, ii) derecho de consulta, relacionado con el derecho de participación en el proceso de recolección de la información; y, iii) derecho de intervenir, considerando que los contribuyentes solo cuentan con una protección efectiva si conocen del requerimiento antes de que sea transmitida la información a otros Estados [...]”.¹⁰⁹

En materia de intercambio de información, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), a través del caso *Sabou*, indicó que “el derecho fundamental a ser oído no conlleva que el contribuyente cuente con el derecho a ser notificado sobre la solicitud de asistencia encaminada a la verificación de los datos facilitados”¹¹⁰, ni el derecho a participar en la formulación de la solicitud enviada al Estado miembro requerido. De esta manera, es como el TJUE advirtió que la etapa de evaluación del contribuyente se inicia con la notificación del ajuste propuesto, siendo esta la etapa de su derecho a ser escuchado.

No obstante, en el caso *Berlioz*¹¹¹, relativo a un litigio sobre una sanción aplicable por incumplir con la orden de facilitar información a la autoridad tributaria luxemburguesa, el mismo TJUE indicó que, siendo respetuosos con los derechos fundamental, el investigado debe: “tener acceso, al menos, a los datos esenciales de la

¹⁰⁸ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, Segundo Suplemento, 31 de julio de 2017, art. 164.

¹⁰⁹ Xavier Obserson, *International Exchange of Information in Tax Matters: Towards Global Transparency*, 2015, citado en Tatiana González Henao, “Los derechos de los contribuyentes en los acuerdos de intercambio de información suscritos por Colombia”, *Revista de Derecho Fiscal* 10, 2017, 164, doi: 10.18601/16926722.n10.10.

¹¹⁰ Unión Europea Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “Sentencia C-276/12 de 22 de octubre de 2013”, *Caso “Sabou”*, citado en Pablo Porporatto, “VIII. Derechos y Garantías de los contribuyentes ante el intercambio de información fiscal”, en *Derechos y Garantías de los Contribuyentes*, dir. Humberto J. Bertazza (Buenos Aires: Thomson Reuters La Ley, 2022), 1: 940.

¹¹¹ Unión Europea Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “Sentencia C-682/15 de 16 de mayo de 2015”, *Caso “Berlioz”*, citado en Pablo Porporatto, “VIII. Derechos y Garantías de los contribuyentes ante el intercambio de información fiscal”, en *Derechos y Garantías de los Contribuyentes*, dir. Humberto J. Bertazza (Buenos Aires: Thomson Reuters La Ley, 2022), 1: 941.

solicitud de información (la identidad del contribuyente de que se trate y el objetivo fiscal para el que se pide la información).

Con relación a la notificación de intercambios en el Ecuador, el Informe de Revisión por Pares concluyó que en el país no existe obligación legal alguna de notificar a la persona que es objeto de una solicitud de información, antes o después de proporcionar la información solicitada a la jurisdicción solicitante.¹¹² Al respecto, cabe indicar que si bien el Foro Global ha determinado que no existe normativa ecuatoriana que obligue a notificar a un contribuyente que se encuentre vinculado con un requerimiento de información internacional, cabe considerar el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, relativo a las garantías del debido proceso, el cual advierte que el derecho a la defensa de las personas incluye las siguientes garantías:

- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
- b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
- d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. [...]
- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.¹¹³

La Constitución ecuatoriana prevé que, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se garantizará entre otros, el derecho a la defensa en cualquier etapa, debiendo contar con el tiempo y medios adecuados para garantizarla. Así también, garantiza el derecho a ser oído, pudiendo el administrado acceder a los documentos y actuaciones del procedimiento, lo cual es congruente con la garantía relacionada con la capacidad para presentar de forma verbal o escrita argumentos, réplicas o pruebas para contradecir.

Para dilucidar si lo previsto en la Constitución del Ecuador conlleva una posible contraposición con la falta de notificación de las solicitudes de información con fines fiscales, se entrevistó a Ximena Ron Erráez, experta constitucionalista que estudia la protección y garantía de los derechos constitucionales en Ecuador, si, al amparo de la Constitución: ¿es necesario que los requerimientos de información enviados a la administración tributaria ecuatoriana, por parte de otras jurisdicciones, sean notificados a

¹¹² OCDE Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, *Peer Review Report on the Exchange of Information on Request Ecuador*, 118.

¹¹³ Ecuador, *Constitución*, art. 76.

los contribuyentes que están vinculados con dichos requerimientos? Al respecto, se detallan a continuación, los motivos expuestos por la entrevistada:

Hay un derecho constitucional que está previsto en el artículo 66.19 que establece la protección de datos personales. Este derecho en cuanto a su contenido esencial involucra, no solamente que uno pueda tener la posibilidad de entregar o negar información personal a quien lo requiera, sino tener la información respecto de la cual va a ser el uso de esa información personal.

Si no hubiere una norma legal específica, relacionada con la entrega de la información, tampoco es necesaria, porque la misma Constitución establece que para la protección de derechos constitucionales no se requiere ley infra constitucional. Por tal motivo, aún cuando no existiera, [...] el derecho del 66.19 de la Constitución puede protegerse y garantizarse aún sin norma legal que haya desarrollado el derecho. También es importante indicar que la Corte Constitucional ha comentado sobre el principio del consentimiento informado, indicando que, para garantizar ciertos derechos, se requiere del consentimiento informado del titular. Esto significa que puedo entregar mi información personal, pero en función de que consienta informadamente dicha entrega.¹¹⁴

Así también, se consultó a Ximena Ron Erráez si, a su criterio, la falta de notificación de dichos requerimientos de información vulnera el derecho a la defensa. La experta indicó que se vulnera el derecho a la defensa en tanto, de tratarse de un proceso de fiscalización, dicho procedimiento no haya sido informado.

De acuerdo con lo consultado con la experta constitucionalista, podemos deducir que, no existe una vulneración del derecho a la defensa, siempre que, dentro del proceso de fiscalización el contribuyente tenga conocimiento sobre los hechos que dieron origen a la auditoría tributaria, entre los cuales, podrían encontrarse los hallazgos identificados luego de un proceso de intercambio de información. En definitiva, no se vulnera el derecho a la defensa de los sujetos pasivos debido a que se lo puede garantizar dentro del proceso de determinación tributaria o fiscalización.

La experta entrevistada en esta investigación, respecto al derecho constitucional de protección de datos destaca que, según los pronunciamientos de la Corte Constitucional, el referido derecho está compuesto por el consentimiento informado, por lo que resulta absolutamente necesario que los requerimientos de información fiscal sean notificados a los contribuyentes involucrados, con el objeto de que los ciudadanos conozcan el fin que se otorgará a la información cuya autorización de transmisión ha sido otorgada.

Esto también ha sido analizado por Pablo Porporatto, quien señala que los procesos de notificación deberían admitir excepciones en casos en los que la solicitud sea

¹¹⁴ Ximen Ron Erráez, entrevistada por la autora, 30 de enero de 2025.

urgente, o cuando las posibilidades de éxito de la investigación se puedan afectar por motivo de la notificación¹¹⁵. Sin embargo, Porporatto no deja de acoger la posibilidad de efectuar notificaciones, en jurisdicciones cuya legislación nacional en materia de protección de datos así lo requiera, según se cita a continuación:

Podría darse el caso en un país, de no exigencia del deber de notificación al contribuyente, pero por normativa de protección de datos personales, ante una transferencia internacional de información, se exige, por ejemplo, informar a los afectados sobre los destinatarios de los datos, la finalidad, el uso de los datos, la finalidad, el uso de los datos que podrá hacer el destinatario, etcétera. [...] En todo caso será necesario compatibilizar el derecho a acceso a tal información con el funcionamiento de las normas sobre EOI, teniendo en cuenta que cualquier limitación a aquel derecho ha de estar justificada y no vulnerada. Solo podría restringirse el acceso a la información que va a ser intercambiada si existe un interés público imperioso que así lo justifique. [...] Dado que el ejercicio de estos derechos de participación puede obstaculizar el EOI hasta el punto de llegar a frustrar una solicitud de información, desde la OCDE se plantea un equilibrio de todos los elementos de conflicto, dando preeminencia a la lucha contra el fraude fiscal internacional, dejando los derechos de los contribuyentes al ámbito de los derechos nacionales, según la normativa vigente en cada país.¹¹⁶

Sobre el equilibrio entre la lucha contra evasión fiscal y los derechos de los contribuyentes se comentará en lo posterior. Sin embargo, conforme al análisis plasmado y según el criterio de la experta constitucionalista entrevistada en esta investigación se concluye que los requerimientos de información fiscal, efectuados al amparo de un convenio internacional de intercambio, deben ser notificados a los contribuyentes.

Esto, no solo guarda congruencia con lo establecido en la Constitución del Ecuador, sino también con lo previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales de la República, el cual advierte que se podrán tratar y comunicar datos personales cuando se cuente con la manifestación de la voluntad del titular.¹¹⁷ De acuerdo con la ley ecuatoriana de protección de datos, dicho consentimiento será válido siempre que el mismo cuente con las siguientes condiciones:

- 1) Libre, es decir, cuando se encuentre exenta de vicios del consentimiento;
- 2) Específica, en cuanto a la determinación concreta de los medios y fines del tratamiento;
- 3) Informada, de modo que cumpla con el principio de transparencia y efectivice el derecho a la transparencia,
- 4) Inequívoca, de manera que no presente dudas sobre el alcance de la autorización otorgada por el titular.¹¹⁸

¹¹⁵ Pablo Porporatto, “VIII. Derechos y Garantías de los contribuyentes ante el intercambio de información fiscal”, 939.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*, Registro Oficial 459, Suplemento, 26 de mayo de 2021, art. 8.

¹¹⁸ *Ibid.*

Según se desprende del Informe de Revisión por Pares del Ecuador, no existe disposición legal que obligue al SRI a notificar a los contribuyentes sobre los requerimientos de información. No obstante, tanto la norma citada como el estudio efectuado en esta investigación ponen en evidencia que los datos personales en Ecuador están sujetos a la voluntad de su titular, es decir, su tratamiento y comunicación es procedente únicamente cuando se cuente con un consentimiento libre, específico, informado, e inequívoco, lo cual conlleva sin duda a que el titular conozca de manera concreta los fines del tratamiento de su información.

En países como Colombia, las administraciones tributarias tampoco se encuentran obligadas a notificar a los particulares cuando se realice un intercambio de información. No obstante, conforme el artículo 21 de la Resolución número 000085 de 2020¹¹⁹ de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de este país, se prevé la notificación a los contribuyentes, en el contexto de una solicitud de *Procedimiento de Mutuo Acuerdo* (PMA) requerida en el marco de un Convenio para Evitar Doble Imposición. En estos casos, los procesos de PMA deberán ser conocidos por sujeto pasivo sobre cualquier concesión que se alcance entre la Autoridad Competente de Colombia y la Autoridad Competente Extranjera respecto a de la Solicitud.

Por su parte, el artículo 62 del Código Tributario de Chile es claro al señalar que la información intercambiada bajo acuerdos internacionales solo podrá ser divulgada a las autoridades competentes. No se evidencia que la norma chilena cuente con la obligación de notificar a los contribuyentes sobre los procesos de intercambio de información, según se plasma a continuación: “La información a la que accederá el Servicio con motivo de lo dispuesto en este artículo no podrá ser divulgada en forma alguna y sólo podrá ser usada para cumplir con los propósitos de intercambio de información regulados en convenios internacionales vigentes que permitan el intercambio de información entre autoridades tributarias”.¹²⁰

No obstante, según análisis del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, la notificación no solo constituye un elemento que podría garantizar derechos de la normativa interna, sino también podría mitigar errores, conforme al siguiente criterio señalado por Pablo Porporatto en su publicación relacionada con los derechos y garantías de los contribuyentes, en relación con el intercambio de información:

¹¹⁹ Colombia DIAN, “Resolución número 000085”, Gaceta N.º 51419, 27 de agosto de 2020.

¹²⁰ Chile, *Código Tributario contenido en el Decreto Ley No. 830 de 1974*, Diario Oficial, 31 de diciembre de 1974.

Los comentarios al Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y el Patrimonio de la OCDE prevén que la posible notificación no debería impedir o retrasar indebidamente el intercambio efectivo de información. Tales procedimientos de notificación podrían constituir un elemento importante de los derechos garantizados por la ley interna. Pueden ayudar a evitar errores (por ej. en casos de identidad errónea) y a facilitar el intercambio (al permitir a los contribuyentes notificados que colaboren voluntariamente).¹²¹

Por su parte, el estudio plasmado en el Informe General de Protección de los Derechos de los Contribuyentes respecto del intercambio de información, publicado en el año 2020, por la Oficina Internacional de Documentación Fiscal (Internacional Bureau of Fiscal Documentation, IBFD), sostiene que: “como titular de derechos en un Estado democrático regido por el derecho, los contribuyentes deben ser informados previamente de cualquier intento gubernamental de ejercer sus poderes públicos”.¹²²

Al respecto, los comentarios al Modelo de Convenio para Evitar Doble Imposición sobre la renta y patrimonio de la OCDE aclaran que la posible notificación de los requerimientos no puede impedir, retrasar u obstaculizar los procesos de intercambio de información efectivos¹²³. No obstante, tampoco prohíbe que se garantice la notificación como un derecho del contribuyente.

La evolución de estándares internacionales que permiten la transferencia de información efectiva es amplia. Por el contrario, parecería que ni el análisis, ni la implementación de garantías para los sujetos pasivos cuyos derechos resulten afectados en el intercambio de información han sido estudiados.

No obstante, en las XXX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario celebradas en el año 2018 en Montevideo, basados en una continua labor doctrinal, se crea la Carta de Derechos del Contribuyente para los países miembros del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT), cuya sección tercera, respecto de los derechos y garantías en el ámbito internacional, prevé la existencia de once derechos específicos sobre el intercambio de información.¹²⁴

¹²¹ Pablo Porporatto, “Derechos y garantías de los contribuyentes en relación al intercambio de información de índole tributaria y sus nuevos paradigmas Parte II”, *CIAT*, 7 de abril de 2017, párr. 7, <https://www.ciat.org/derechos-y-garantias-de-los-contribuyentes-en-relacion-al-intercambio-de-informacion-de-ndole-tributaria-y-sus-nuevos-paradigmas-parte-ii/>.

¹²² Internacional Bureau of Fiscal Documentation, “Informe General de Protección de los Derechos de los Contribuyentes respecto del intercambio de información”, *IBF*, citado en Pablo Porporatto, “VIII. Derechos y Garantías de los contribuyentes ante el intercambio de información fiscal”, en *Derechos y Garantías de los Contribuyentes*, dir. Humberto J. Bertazza (Buenos Aires: Thomson Reuters La Ley, 2022), 1: 944.

¹²³ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio*, comentarios al art. 26.

¹²⁴ ILADT, *Carta de Derechos del Contribuyente para los países miembros del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario*, 09 de noviembre de 2018, <https://iladt.org/carta-derechos-al-contribuyente/#iii12>.

El primer derecho señalado en materia de intercambio se refiere al “Derecho del sujeto del que se requiere información a que el Estado requerido le notifique la información solicitada”.¹²⁵ De manera expresa, la Carta de la ILADT avala el derecho a ser notificado, como una garantía del sujeto pasivo cuya información ha sido requerida por un Estado. Así también, asegura que el contribuyente tiene derecho a conocer sobre cualquier disposición de la información que realice el Estado de residencia o del establecimiento permanente por medio de cualquier forma de intercambio.¹²⁶

Parte de estas garantías, incluye además el derecho a que se acredite que la información haya sido obtenida por medio de los canales previstos para el intercambio automático o previa petición, siendo posible que dicha información se declare nula cuando haya sido transmitida de manera irregular. De manera autónoma pero congruente, se prevé la nulidad de la totalidad de pruebas que hayan sido obtenidas vulnerando los canales internacionales del intercambio, así como el derecho a *questionar* la información que se obtenga por canales ajenos a los previstos en los convenios.¹²⁷

No conforme con ello, este mismo catálogo de derechos, de forma clara advierte el: “Derecho a solicitar información sobre el uso que los Estados contratantes van a hacer de los datos e información requerida”.¹²⁸

Inclusive, más allá de la materia tributaria, en una esfera poco común de los *tributaristas*, esto es, en el ámbito de la protección de datos, también hay espacio para el estudio ampliado en el que se discute sobre un aspecto llamado “autodeterminación informativa”. De hecho, con relación a ello, la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado en los siguientes términos: “El derecho a la protección de datos – y específicamente, su elemento denominado “autodeterminación informativa”-, tiene un carácter instrumental, supeditado a la protección de otros derechos constitucionales que se pueden ver afectados cuando se utilizan datos personales, como puede ser la intimidad, la honra, la integridad psicológica, etc.”¹²⁹

En definitiva, Ecuador mantiene vigente el derecho de protección de datos personales, garantía que le obliga al Estado no solo a obtener la autorización del titular de datos para proporcionar su información, sino también a consentir sobre el uso de los

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia 001-14-PJO-CC”, *Sentencia de jurisprudencia vinculante presentada en el caso No. 0067-11-JD*, Gaceta Constitucional No. 007, 3 de julio de 2014, 6.

datos proporcionados. Al respecto, los estándares internacionales de transparencia fiscal aclaran que, la posible notificación de dichos requerimientos no podrá entorpecer los procesos de intercambio de información efectiva; sin embargo, tampoco prohíbe que se cumpla con el derecho a que los contribuyentes sean notificados sobre el tratamiento de su información, lo que incluye el consentimiento informado sobre el uso de esta.

Por esta razón, en esta investigación proponemos instaurar un equilibrio entre ambos frentes. Esto se podría lograr a través del establecimiento de lineamientos que dispongan notificar a los sujetos pasivos cuya información sea objeto de un requerimiento de intercambio de información, al amparo de convenios internacionales. Dicha notificación podría establecer excepciones, cuando la naturaleza de la solicitud sea urgente, o cuando dicha notificación pudiera socavar las probabilidades de éxito del proceso de investigación.

El derecho a ser notificados como contribuyentes sobre una solicitud de información debe ser garantizada, no solo porque el Ecuador sí cuenta con un marco constitucional y normativo que lo exige, sino también porque a través del cumplimiento de la notificación los sujetos pasivos podrían evitar errores en la información que sea transmitida o recibida. Al respecto, la Carta del ILADT establece el derecho de audiencia o consulta para formular alegaciones una vez que se cumpla con la notificación al sujeto, lo que incluye la posibilidad de advertir eventuales discrepancias con la información transmitida.¹³⁰

Si bien es cierto que no se podría impedir la entrega de información solicitada al amparo de un instrumento internacional que pretende, como objetivo general, luchar contra la evasión fiscal; pero no es menos cierto, ni menos importante, que se garantice el derecho constitucional de protección de datos. Esto, precisamente al amparo de un elemento reconocido por la Corte Constitucional del Ecuador llamado autodeterminación informativa que constituye el “derecho de toda persona a ejercer control sobre la información personal que le concierne, frente a cualquier ente público o privado”.¹³¹

El derecho a ser notificados sobre los requerimientos de intercambio de información fiscal podría ser plenamente compatible con los estándares internacionales de transparencia promulgados por los organismos multilaterales, a través del

¹³⁰ ILADT, *Carta de Derechos del Contribuyente para los países miembros del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario*, 09 de noviembre de 2018, <https://iladt.org/carta-derechos-al-contribuyente/#iii12>.

¹³¹ Andrea Villalba Fiallos, “Reflexiones jurídicas sobre la protección de datos y el derecho a la intimidad en la autodeterminación informativa”, *Revista Foro* 27 (2017): 38.

establecimiento de excepciones en el ejercicio de este derecho. Por ejemplo, las excepciones podrían modularse ante un eventual entorpecimiento del proceso de investigación fiscal, excepción que debería ser justificada por la Administración Tributaria.

Siendo congruentes con el Estado constitucional de derechos y justicia¹³² en el que vivimos, en Ecuador, la falta de notificación de los requerimientos de información debería ser excepcional. La admisión de causas específicas para la no notificación de requerimientos de información debería ser excepcional y debidamente justificada por parte de las autoridades tributarias. Debería discutirse la obligatoriedad de la notificación, esto, con el afán de dar cumplimiento con la garantía del derecho a la defensa como regla general de todo proceso.

2.2. Derecho a impugnar u objetar procedimientos de intercambio de información

El Informe de Revisión de Pares de Ecuador señala que no existe posibilidad alguna de apelar actos o acciones emprendidos por la Autoridad Tributaria en un proceso de intercambio de información, sino únicamente contra el acto administrativo que imponga una sanción por incumplimiento de solicitud de información.¹³³ Coincidimos con esta conclusión que, además de señalar sobre la posibilidad de impugnar en instancia administrativa o judicial únicamente los actos que impongan sanciones, también debería destacar las vías de impugnación de los procesos de fiscalización en los cuales intervengan procesos de intercambios de información. Esto, debido a que la naturaleza de un requerimiento de información podría tener la de acto de simple administración¹³⁴, lo cual no constituye un acto administrativo impugnabile.

En consecuencia, al momento solo se puede impugnar el acto administrativo que contenga la sanción o determinación tributaria, en cuya sustanciación se haya practicado un requerimiento o intercambio de información. Se requiere identificar el efecto jurídico

¹³² Ecuador, *Constitución*, art. 1.

¹³³ OCDE Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, *Peer Review Report on the Exchange of Information on Request Ecuador*, 118.

¹³⁴ De acuerdo con el artículo 120 del Código Orgánico Administrativo, un “acto de simple administración es: “toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta”.

individual o general, manifestada en la declaración de la función administrativa, es decir, se requiere como tal de un acto administrativo¹³⁵ que sea impugnabile.

Pues bien, en materia tributaria, lo que se puede objetar o impugnar no será el procedimiento de intercambio, sino el sancionatorio o determinativo de obligación tributaria. No obstante, la Ley de Protección de Datos Personales contempla la posibilidad de que titular se oponga o se niegue al tratamiento de sus datos personales, bajo ciertos casos.¹³⁶ Así mismo, la misma Ley establece excepciones a los derechos de oposición, en los siguientes eventos:

- 6) Cuando se pueda obstaculizar actuaciones judiciales o administrativas en curso, debidamente notificadas; [...]
- 9) En los casos en los que medie el interés público, sujeto al cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos aplicables a la materia, al cumplimiento de los principios de esta Ley y a los criterios de legalidad, proporcionalidad y necesidad.¹³⁷

La Ley de Protección de Datos de Ecuador establece excepciones al derecho de oposición sobre el tratamiento de datos relacionadas con actuaciones administrativas o judiciales en curso notificadas, o ante cumplimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos. Si bien esta última causal podría no coincidir con los estándares internacionales sobre los que versa esta investigación, se evidencia que la primera excepción es compatible con los procesos de auditoría y fiscalización que podrían desprenderse de la actuación administrativa en la que intervenga un proceso de intercambio de información.

Cabe destacar que, inclusive la misma Ley de Protección de Datos advierte que la excepción al derecho de oposición en el tratamiento de datos es procedente, cuando se pueda obstaculizar una actuación administrativa o judicial, siempre que la misma se encuentre debidamente notificada.

En este punto, es importante enfatizar que poner en conocimiento la información recibida o enviada a otra jurisdicción por parte de la Administración Tributaria, permitiría garantizar el derecho a la defensa el cual se encuentre vinculado estrechamente con el derecho a recurrir, según lo resuelto por la Corte Constitucional a través de la Sentencia

¹³⁵ Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, Registro Oficial, Suplemento, 31 de julio de 2017, art. 98.

¹³⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*, art. 16.

¹³⁷ *Ibid.* art. 18.

No. 1568-13-EP/20¹³⁸, la cual señaló que la indefensión opera no solo cuando se impide a una persona presentar documentos de descargo o actuar en un proceso, sino también cuando se impide presentar recursos para impugnar las resoluciones adoptadas por la administración pública.

3. Equilibrio entre los intereses de la lucha contra la evasión fiscal y los derechos de los contribuyentes

La cooperación internacional, conforme la doctrina revisada en el primer capítulo de esta investigación busca obtener herramientas necesarias para una carga impositiva equitativa a escala mundial. Para ello, se requiere eliminar la opacidad en las transacciones económicas transfronterizas. Encontrándonos en la búsqueda de la transparencia a nivel global, es preciso que en dicho camino se garantice un proceso justo para las partes intervinientes en la revelación de información. Esto, no solo porque los principios generales de derecho de los Estados contemplan un debido proceso que requiere cumplirse, de acuerdo con su normativa local; sino también porque es posible alcanzar una auténtica cooperación, en la medida en que los derechos de todos los sujetos involucrados se garanticen.

3.1. Principio de proporcionalidad

Desde lo tributario, el estudio del principio de proporcionalidad es inseparable del análisis del principio de progresividad y de no confiscatoriedad. En tal sentido, Catalina García Vizcaíno señala que la proporcionalidad “requiere que el monto de los gravámenes esté en *proporción* a las manifestaciones de capacidad contributiva de los obligados a su pago. No prohíbe la progresividad de los impuestos”.¹³⁹

La Constitución Política de la República del Ecuador del año 1998 establecía a la proporcionalidad como uno de los principios del régimen tributario, junto con el de igualdad¹⁴⁰. Así también, hasta diciembre de 2019, el reformado artículo 5 del Código Tributario ecuatoriano contemplaba a la proporcionalidad como principio tributario. Al

¹³⁸ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia 1568-13-EP/20”, Registro Oficial 40, 12 de marzo de 2020.

¹³⁹ Catalina García Vizcaíno, *Manual de Derecho Tributario* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2022), 328.

¹⁴⁰ Constitución del Ecuador 1998, “art. 256.- El régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general. Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país”.

momento de esta investigación, ni la Constitución, ni el Código Tributario mantienen vigentes como disposiciones al principio de proporcionalidad, como principio principal del régimen tributario.

En este punto, es necesario destacar que el objetivo del presente estudio va más allá del análisis del principio, en proporción de la capacidad contributiva de los sujetos obligados. Más bien, se invita a estudiar a la proporcionalidad como un principio universal que trasciende no solo respecto de la imposición de gravámenes económicos, sino también sobre la irrupción de derechos de los contribuyentes, en relación con la protección de los intereses del Estado. Es decir, se invita a estudiar al principio de proporcionalidad como límite de la actuación de la administración pública. Al respecto, Ángel Fornieles Gil, señala que, el principio de proporcionalidad:

[...] permite medir la relación entre valores, principios y bienes jurídicos cuando entran en conflicto entre sí; resolviendo la cuestión de si se puede permitir el desarrollo de un principio jurídico soportando como consecuencia la vulneración de otro y – esta es la verdadera proporcionalidad – hasta qué grado. [...] presupone por tanto, la existencia de, al menos, dos intereses jurídicos que entran en conflicto. Este conflicto de intereses supone que la realización de uno determina el sacrificio total o parcial del otro.¹⁴¹

Para Fornieles, el principio de proporcionalidad trata de relacionar los elementos de conflicto a fin de encontrar soluciones específicas, sin establecer jerarquías entre valores, fines e intereses, más bien, hace una valoración de grado de vulneración y de cumplimiento respecto a dichos elementos. No constituye un valor o criterio en un modo abstracto, sino que prevé la relación de otros dos elementos de conflicto, midiendo cómo debe desarrollarse dicha relación en concreto.¹⁴²

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional del Ecuador dispone que se considerará como parte de los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver causas al principio de proporcionalidad. Para el efecto, la Ley advierte que: “se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.¹⁴³

Esta norma guarda relación con lo señalado por la doctrina que relata sobre el *test de proporcionalidad*, traducido en la medición de tres elementos: a) test de idoneidad, a

¹⁴¹ Ángel Fornieles Gil, “El principio de proporcionalidad”, en *Los principios europeos del Derecho Tributario*, dirs. Adriano di Pietro y Thomas Tassani (Barcelona: Editorial Atelier, 2015), 135.

¹⁴² *Ibid.*, 137.

¹⁴³ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009, art. 3, num. 2.

fin de apreciar si la medida es adecuada para el fin requerido, b) test de necesidad, que pretende conocer sobre la existencia de otras medidas válidas para obtener resultados parecidos y comprobar si las otras medidas son menos restrictivas; y, c) test de proporcionalidad en sentido estricto, que relaciona plenamente los valores y bienes jurídicos en conflicto, es decir que “debe atenderse al grado de tutela que la medida concede al fin querido y el grado de violación para el otro valor o bien”.¹⁴⁴

En definitiva, el principio de proporcionalidad se aplica como fundamento de legitimidad y de validez de las medidas aplicables para un caso en concreto. La doctrina relacionada con la proporcionalidad como un principio universal, cree que se lo puede apreciar como integrador de intereses opuestos¹⁴⁵, mientras que los criterios vinculados al intercambio de información fiscal consideran que mantiene un marcado carácter tuitivo, es decir, pretende garantizar los derechos del contribuyente frente a la actuación de los poderes públicos.¹⁴⁶

Al respecto, algunas Directivas europeas han pronunciado principios relativos al tratamiento de datos personales en procesos de intercambio de información, advirtiendo que, al amparo del principio de proporcionalidad, sea procedente recoger y manipular “[...] los datos estrictamente pertinentes, adecuados y necesarios para llevar a cabo fines determinados, explícitos y legítimos, sin que sean tratados posteriormente de forma incompatible con dichos fines”.¹⁴⁷

María Esther Sánchez López explica ampliamente sobre el principio de proporcionalidad en el intercambio de información para fines tributarios, señalando que el mismo se relaciona directamente con el *principio de finalidad* y con la exigencia de intercambiar información *previsiblemente relevante*, concepto que, a criterio de Sánchez podría tornarse excesivamente amplio y ambiguo, más aún ante la ausencia de disposición expresa que obligue a la motivación – justificación- del requerimiento de información. Esto se evidencia en el art. 6.2 de la Directiva 2011/16, la cual señala que el intercambio de información previo requerimiento, “podría” incluir una solicitud motivada.

En este punto, cabe responder la siguiente interrogante: ¿quién determina cuándo una información es previsiblemente relevante? Al respecto, a través del Caso Berlioz Investment Fund S.A. (C-682/15), mediante sentencia de 16 de mayo de 2017, el Tribunal

¹⁴⁴ Ángel Fornieles Gil, “El principio de proporcionalidad”, 138-39.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 141.

¹⁴⁶ Ma Esther Sánchez López, *El intercambio automático de información frente a la planificación fiscal agresiva en la era post-BEPS* (Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2017), 176.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 170.

de Luxemburgo indicó que dicho término *previsiblemente relevante*, designa la cualidad que debe ostentar la información solicitada, por lo que, la obligación de cooperar, a cargo de una autoridad requerida no puede verse entendida sobre información que no ostente dicha calidad, siendo inclusive el mismo administrado el que puede alegar la incumplimiento de esta condición.¹⁴⁸

Conforme lo señalan los comentarios al artículo 26 del Modelo de Convenio para Evitar Doble Imposición la OCDE, establecer que el intercambio proceda sobre información “previsiblemente relevante” garantiza que los Estados no puedan “ir a la pesca de información con total libertad”. Esto quiere decir que, previo a un requerimiento de intercambio de información, debe identificarse con claridad al contribuyente o grupo de contribuyentes inmersos en procesos de investigación o fiscalizaciones en el ámbito tributario o en materia penal. En consecuencia, no es posible intercambiar información bajo solicitudes especulativas sin un nexo aparente con una investigación abierta o una inspección en curso.¹⁴⁹

“El estándar de relevancia previsible es el principio fundamental de todas las formas de EOI (intercambio de información)”.¹⁵⁰ Tan importante es el cumplimiento de esta premisa que, el mismo Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, a través del modelo de manual de intercambio que pone a disposición como guía para la implementación del proceso, advierte: “[...] Al transmitir la información al auditor fiscal pertinente, el funcionario EOI (intercambio de información) es responsable de garantizar que sólo se transmita la información específica que necesita el auditor en cuestión. No deben realizarse transmisiones masivas de información”.¹⁵¹

Bajo los estándares internacionales y la doctrina, las transmisiones masivas de información manifestadas a través de las *excursiones de pesca* están prohibidas, siendo indispensable que la información requerida tenga relevancia previsible, es decir, que sea esperada dentro de un proceso de fiscalización. Al respecto, algunos autores han manifestado que:

¹⁴⁸ *Ibid.*, 172.

¹⁴⁹ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio*, comentarios al art. 26.

¹⁵⁰ Secretario General de la OCDE, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, Modelo de Manual sobre el Intercambio de Información con Fines Fiscales*, 2022, 17.

¹⁵¹ *Ibid.*, 43.

“El pedido debe estar sólidamente motivado, incluso es necesario indicar los impuestos y períodos afectados. En síntesis, este intercambio prohíbe lo que se denomina “excursión de pesca”. El efecto práctico es que la utilidad de esta herramienta está limitada a situaciones donde alguna persona ha denunciado previamente con datos fehacientes a un presunto evasor (normalmente exsocio, empleado, cónyuge, etcétera).¹⁵²

La información es relevante cuando se la realiza al amparo de una investigación en curso. Por lo que resultaría improcedente que el intercambio de información traspase las fronteras de lo necesario y pertinente, lo que significaría a su vez que se estaría rompiendo con el principio de proporcionalidad.¹⁵³

No podemos perder de vista que, bajo el principio de finalidad ligado siempre a la proporcionalidad del intercambio de información, el fin específico de dichos procesos de asistencia administrativa constituye la lucha contra la elusión y la planificación fiscal agresiva. Estos tópicos forman parte de la agenda de los países que conforman las grandes economías mundiales. Desde septiembre de 2013, los trabajos de la OCDE expresados en el Plan BEPS abrieron paso a una era de transparencia fiscal, introduciendo un *Tax Avoidance Package* o paquete de medidas en contra de la evasión fiscal, que incluye la revelación de mecanismos de planificación fiscal agresiva.¹⁵⁴

Sin duda, es evidente el importante papel de la cooperación entre administraciones tributarias como eje de la lucha contra la elusión y la planificación fiscal agresiva. No obstante, se propone no dejar de observar el principio de proporcionalidad a fin de crear un equilibrio entre la lucha contra la evasión fiscal y la garantía de los derechos de los contribuyentes, lo cual resulta imprescindible en un Estado de derechos y justicia como el Ecuador¹⁵⁵, jurisdicción donde se encuentra vigente la protección de datos personales. Este derecho se vincula a su vez con el derecho a la intimidad y a la vida privada, por cuanto: “[...] el derecho a la intimidad es sin lugar a duda un elemento esencial de la libertad personal constituido por el derecho a la protección de datos que corresponde a una parte de esa ejecución plena de las libertades otorgadas”.¹⁵⁶

¹⁵² Litvin y Torassa, “IV. Facultades de fiscalización de la AFIP”, 623.

¹⁵³ Sánchez López, *El intercambio automático de información frente a la planificación fiscal agresiva en la era post-BEPS*, 172-173.

¹⁵⁴ Rocío Lasarte López, “La nueva estrategia coordinada en el seno de la Unión Europea para la lucha contra el fraude y la elusión fiscal tras BEPS”, *Universidad de Sevilla*, 184-85, <https://idus.us.es/server/api/core/bitstreams/075e090c-2cce-4653-8b93-c2704b6f251c/content>.

¹⁵⁵ Ecuador, *Constitución*, art. 1.

¹⁵⁶ Andrea Villalba Fiallos, “Reflexiones jurídicas sobre la protección de datos y el derecho a la intimidad en la autodeterminación informativa”, 26.

En cuanto al análisis del principio de proporcionalidad, conforme a la medida de intereses contrapuestos entre lo que pretende el Estado vs. acciones aplicadas a los administrados, se evidencian varios pronunciamientos en la justicia europea.

Es el caso de la decisión prejudicial que tuvo por objeto apreciar la validez del artículo 8, apartado 5, de la Directiva 2011/16/UE (introducida por la Directiva UE 2018/822), en la que se obliga al “abogado intermediario” que, por dispensa del secreto profesional no tenga que comunicar a las autoridades tributarias sobre el diseño de estructuras fiscales nocivas. A cambio de ello, según la introducción de la Directiva UE 2018/822, se disponía únicamente informar a la Administración sobre cualquier otro “intermediario”, es decir, un tercero u otro abogado que conozca y pueda informar sobre la construcción de dichas prácticas nocivas.¹⁵⁷

Para examinar si la obligación de notificar sobre el tercero intermediario resultaba válida, el TJUE destacó que el interés general perseguido por el Derecho de la Unión es: “la lucha contra la planificación fiscal agresiva, que es objeto de una cooperación fiscal internacional que se traduce en un intercambio de información entre Estados miembros”¹⁵⁸. En consecuencia, el Tribunal indicó que el tercer intermediario y el contribuyente deben poder cumplir sus obligaciones de comunicación de información mediante un mecanismo abstracto, que no revele la identidad del abogado intermediario. Esta solución, según advierte el TJUE, respeta el principio de proporcionalidad pues se limita a lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva 2018/822.

Finalmente, indicó que incluir la identificación de un abogado dentro de la información que debe proporcionarse infringe derechos, cuando dicho abogado goza de una dispensa de la obligación de comunicación de información al amparo de la prerrogativa del secreto de proceso. Además, el mismo Tribunal indicó que dicha revelación de abogado se aleja del objetivo de la lucha contra la planificación fiscal agresiva, constituyendo una *intervención desmesurada e intolerable* que afecta derechos.

Así también, mediante sentencia del 22 de noviembre de 2022 (asuntos acumulados C-37/20 y C-601/20) el Tribunal de Justicia de la Unión Europea invalidó una disposición que permitía el acceso público sobre la titularidad real de las sociedades

¹⁵⁷ Bélgica Athanasios Rantos, Conclusiones del Abogado General “Asunto C-694/20: Petición de decisión prejudicial planteada por el Grondwettelijk Hof, Tribunal Constitucional, Bélgica”, *EUR-LEX*, 5 de abril de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A62020CC0694>.

¹⁵⁸ *Ibid.*

y otras entidades jurídicas. Este caso se relacionó con el registro de titularidad real que ponían a disposición pública las autoridades de Luxemburgo¹⁵⁹. Pese a los objetivos de prevención del blanqueo de capitales y transparencia fiscal que pretendían estas regulaciones, el Tribunal consideró que no existe una ponderación equilibrada entre el objetivo de interés general perseguido y los derechos fundamentales. Más bien, determinó que el acceso público en general a la titularidad real constituye una injerencia grave en los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como el respeto a la vida privada y la protección de datos personales.¹⁶⁰

Cabe indicar que, bajo el Derecho comunitario de la Comunidad Andina es posible verificar el reconocimiento de principios comunitarios como el de proporcionalidad, por lo que se evidencia la oportunidad de formular acciones ante los Tribunales de Justicia Supranacionales en el marco de la protección de los derechos del contribuyente.¹⁶¹

La Constitución vigente del Ecuador no cuenta con la previsión del principio de proporcionalidad en el ámbito tributario. No así nuestra constitución pasada, promulgada en el año 1998 que lo estableció como parte de los principios básicos que regulan el régimen tributario. No obstante, la ausencia del término en la Constitución actual no puede considerarse como un motivo para su inobservancia en las actuaciones de los poderes públicos.

Esto se debe a que el principio de proporcionalidad constituye una regla de interpretación constitucional, aplicable inclusive en la interpretación jurídica ordinaria para resolver causas, según el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Además, conforme se ha analizado en esta investigación, los derechos involucrados en el intercambio de información trascienden de lo tributario, radicando en derechos de protección de datos personales, vinculados con la tutela del derecho a la intimidad y a la vida privada.

En definitiva, las actuaciones de los poderes públicos en Ecuador deben considerar el principio de proporcionalidad, lo que no significa que deben frenar sus procesos de control y fiscalización encaminados a la lucha contra la evasión fiscal, sino más bien implementar procesos que precautelen en todo momento y fase, la protección de derechos

¹⁵⁹ Luxemburgo Tribunal de Justicia, “Sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-37/20 (Ley luxemburguesa sobre Registro de la Titularidad Real)”, *Luxembourg Business Registers* y C-601/2, 22 de noviembre de 2022.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Eddy De la Guerra, *El deber de contribución al gasto público Principios que lo informan y derechos del contribuyente* (México: Editorial Porrúa, 2018), 328: 330.

de los contribuyentes, incluyendo el derecho a la protección de datos personales, bajo consentimientos válidos e informados de los titulares de la información.

3.2. Uso de la información y riesgos en la revelación de la información

En el primer capítulo de esta investigación se destacó a la confidencialidad de la información como uno de los elementos principales del intercambio de información. Tan importante es que, de conformidad con las Guías de la OCDE, dicho aspecto debería ser supervisado al más alto nivel. Así también, en líneas anteriores se comentó sobre la importancia del consentimiento informado en la autorización del tratamiento de datos. Para finalizar este capítulo, es necesario referirnos a las consecuencias de no cumplir con las medidas adecuadas que garanticen la protección de datos personales y posible divulgación indebida.

Autores consideran que la evidente ausencia de consentimiento válido puede ocasionar un conflicto de derechos entre la protección de datos personales y la autodeterminación informativa, exigiendo en algunos casos, la revelación de elementos vinculados con la vida privada de un sujeto lo cual podría justificarse por el interés general.¹⁶²

Así también, algunos señalan que el derecho a la intimidad, al igual que la protección de datos, no es absoluto, siendo que, en determinadas ocasiones cederá ante otros bienes jurídicos protegidos de interés general.¹⁶³

En países como México, a través de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, se contempla el derecho al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes de los contribuyentes que conozcan los servidores públicos de la administración tributaria, siendo posible su revelación únicamente para fines tributarios¹⁶⁴. En concordancia y con relación al intercambio recíproco al amparo de un tratado internacional, el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación de México aclara que la información se podrá utilizar para distintos fines, únicamente cuando así lo

¹⁶² Andrea Villalba Fiallos, “Reflexiones jurídicas sobre la protección de datos y el derecho a la intimidad en la autodeterminación informativa”, 40.

¹⁶³ *Ibid.*, 29.

¹⁶⁴ México, *Ley Federal de los Derechos del Contribuyente*, Diario Oficial de la Nación, 23 de junio de 2005, art. 2, <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=8UztSw62F+enQy0W77BpzZf3yn8c34Z4YRdKKZdxFxOBIQNuhgOMqoTWjXc/qpxy76UvAZITbFUv7MV6Znz0fg==> .

establezca el propio tratado internacional, y siempre que las autoridades fiscales lo autoricen.¹⁶⁵

Está claro que el objetivo e interés común de estas formas de asistencia internacional se enfocan en el combate contra la evasión fiscal. La pregunta es: ¿bajo qué parámetros se debería otorgar la información de los contribuyentes ecuatorianos? Al respecto, el artículo 56 de la Ley de Protección de Datos Personales, con relación a la transferencia o comunicación internacional de datos personales, señala: “Por principio general se podrán transferir o comunicar datos personales a países, organizaciones y personas jurídicas en general que brinden niveles adecuados de protección, y que se ajusten a la obligación de cumplimiento y garantía de estándares reconocidos internacionalmente conforme a los criterios establecidos en el Reglamento a la ley”.

Este mismo artículo advierte que la Autoridad de Protección de Datos Personales podrá: a) implementar métodos de control ex post, pudiendo establecer acciones conjuntas entre las autoridades de otros países, con el objeto de prevenir, corregir o mitigar el tratamiento indebido de datos, y, b) emitir resolución sobre el cumplimiento adecuado de niveles de protección o garantías adecuadas de protección.

Así también, los pronunciamientos de la Unión Europea comentan sobre el principio de autonomía procedimental, relacionada con la garantía de protección otorgada por las legislaciones. Según la Directiva 2011/16/UE, el principio de autonomía procedimental, debe ser entendido como: “[...] cualquier información que se transmita bajo cualquier forma entre los Estados miembros en aplicación de la presente Directiva estará amparada por el secreto oficial y gozará de la protección que la legislación nacional del Estado miembro que la haya recibido otorgue a la información de la misma naturaleza”.¹⁶⁶

Uno de los principales riesgos en la transmisión de información sin las garantías adecuadas de confidencialidad y usos específicos tributarios es la posible divulgación de secretos comerciales. Al respecto, existen jurisdicciones con experiencia en el intercambio que han registrado casos judicializados por motivo de revelación indebida de información, como sucedió con la compañía *Aloe of America*, que demandó a la

¹⁶⁵ México, *Código Fiscal de la Federación*, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981, art. 69, <https://www.gob.mx/profepa/documentos/codigo-fiscal-de-la-federacion>.

¹⁶⁶ Sánchez López, *El intercambio automático de información frente a la planificación fiscal agresiva en la era post-BEPS*, 180.

administración tributaria de EE.UU. por la divulgación de secretos comerciales en virtud de la información intercambiada entre dicho país y Japón.¹⁶⁷

El derecho a ser notificados como contribuyentes sobre una solicitud de información debe ser garantizada, no solo porque a través del cumplimiento de la notificación los sujetos pasivos podrían evitar errores en la información que sea transmitida, sino también porque se podrían evitar riesgos y posibles responsabilidades sobre la divulgación de secretos comerciales.

En referencia al intercambio de información rogado o previa solicitud, se ha indicado que el Estado requerido debería informar al contribuyente tan pronto como se recibe el requerimiento de información debiéndole comunicar incluso cuál es la información requerida.¹⁶⁸ En tal sentido, también se ha pronunciado Juan Manuel Calderón Calero al indicar que:

[...] resultaría recomendable que las autoridades de los Estados miembros articularan un mecanismo a través del que el contribuyente afectado pudiera ser oído antes de transmitir la información a efectos de verificar que no se divulga un secreto comercial, industrial o profesional, [...] Nótese que tan sólo los mecanismos que instrumentan una audiencia previa al intercambio de la información garantizan realmente los derechos de los contribuyentes, tanto en relación con la legalidad de la transmisión de los datos como respecto de su posterior uso en el otro Estado.¹⁶⁹

A criterio de María Esther Sánchez López, los peligros en la confidencialidad de la información devienen principalmente por la ausencia de control de la información transmitida por parte del sujeto interesado, así como de la inexistencia de coordinación entre las legislaciones que conducen a un tratamiento desigual con relación a la protección otorgada a una misma clase de información. Razón por la cual, lo más idóneo para garantizar condiciones homologadas de confidencialidad en el tratamiento de la información intercambia recae en la construcción de procedimientos y regulación coordinada entre los países, a fin de que se cuente con tutelas similares.¹⁷⁰

¹⁶⁷ United States District Court, D. Arizona, “Caso CV 99-1794-PHX-JAT”, *Aloe Vera of America, INC. v. U.S.*, 19 de septiembre de 2002.

¹⁶⁸ Sánchez López, *El intercambio automático de información frente a la planificación fiscal agresiva en la era post-BEPS*, 192.

¹⁶⁹ José Manuel Calderón Carrero, “La dimensión Europea del Proyecto BEPS: primeros acuerdos del ECOFIN, la aprobación del mecanismo de intercambio automático de “tax rulings”, y el Paquete Anti-Elusión Fiscal 2016”, *Legal Today*, 22 de abril de 2016, párr. 39, <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-fiscal/fiscal/la-dimension-europea-del-proyecto-beps-primeros-acuerdos-del-ecofin-la-aprobacion-del-mecanismo-de-intercambio-automatico-de-tax-rulings-y-el-paquete-anti-elusion-fiscal-2016-2016-04-22/>

¹⁷⁰ Sánchez López, *El intercambio automático de información frente a la planificación fiscal agresiva en la era post-BEPS*, 186.

Esta propuesta podría evitar la discrecionalidad de las actuaciones públicas en cuanto al tratamiento que cada jurisdicción le otorgue a la información recibida, así como implementar una relación más equilibrada entre los intereses del Estado y la protección de derechos de los contribuyentes. El criterio de construir una regulación común en el tratamiento de información intercambiada, al amparo de convenios internacionales, también ha sido manifestado por Rocío Lasarte López, que concluye:

Los nuevos requisitos de transparencia deben garantizar que se minimice la carga administrativa que pesa sobre las empresas y plantear la debida confidencialidad de unos datos que pueden afectar a su competencia. Porque la tercera cuestión que nos planteamos es ¿qué se va a hacer con tanta información y cómo se va a tratar esta? El tratamiento de la nueva información a disposición de los Estados miembros y los procedimientos para su posible utilización y aplicación debería también tener un régimen homogéneo y unificado en virtud de la defensa de los derechos de los contribuyentes afectados. Quizás los criterios de eficacia y eficiencia económica y proporcionalidad deben presidir una regulación común de estas cuestiones.¹⁷¹

Conforme se ha analizado hasta el momento, los estándares internacionales de transparencia fiscal establecen parámetros claros y específicos sobre la información a transmitir entre las distintas jurisdicciones, reglas que deben ser incluidas hasta en las legislaciones de cada país; no así en cuanto a condiciones concretas para resguardar la confidencialidad y protección de datos. No se cuentan con estándares estrictos, ni específicos que puedan considerar las distintas jurisdicciones para garantizar el secreto y confidencialidad de información. Por esta razón, se cree necesario instaurar un estándar global, no solo en materia de transparencia fiscal, sino también con relación a los derechos del contribuyente, incluidos los de protección de datos.¹⁷²

La divulgación y revelación de información no solo anticipa la vulneración de uno de los principales aspectos del intercambio, como lo es la confidencialidad y protección de datos, sino también un eventual uso inadecuado de lo mismo. Juan Manuel Calderón explica sobre la regla del secreto tributario internacional, el cual “limita el acceso y uso de la información intercambiada, de manera que, como regla, solo puede utilizarse por autoridades fiscales y a efectos de aplicación del sistema tributario, aunque en determinadas condiciones puede usarse para otros fines y por otras autoridades”.¹⁷³

¹⁷¹ Lasarte López, “La nueva estrategia coordinada en el seno de la Unión Europea para la lucha contra el fraude y la elusión fiscal tras BEPS”, 205.

¹⁷² Luis Alfonso Martínez Giner, “El intercambio automático de información en materia tributaria: retos e incertidumbres jurídicas”, *Revista Española de Derecho Financiero* 173 (2017): 161 <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/65969>.

¹⁷³ José Manuel Calderón Carrero, “La dimensión Europea del Proyecto BEPS: primeros acuerdos del ECOFIN, la aprobación del mecanismo de intercambio automático de “tax rulings, párr. 50.

En definitiva, la propuesta es la construcción de un estándar común, no solo de reporte de cuentas financieras, o un manual global de intercambio de información previa petición. A fin de mantener un equilibrio en el nuevo relacionamiento fiscal que está causando la era de la transparencia fiscal, también es indispensable que se cuente con un estándar global que establezca medidas específicas y concretas a las administraciones tributarias sobre la confidencialidad y protección de datos personales, entre otros derechos fundamentales con los que cuentan los contribuyentes de otras las jurisdicciones, en todo tipo de procesos.

Las Directivas de la Unión Europea basan sus pronunciamientos en la Carta Europea de Protección de los Derechos Fundamentales. En Ecuador, al igual que en el resto de las naciones, basamos la defensa del derecho a la protección de datos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que prevé el derecho a la vida privada como un derecho fundamental de acuerdo con los términos de su artículo 12, el cual establece: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.¹⁷⁴

La Constitución del Ecuador reconoce al derecho de protección de datos personales como un derecho autónomo de la intimidad. Por tal motivo, la Autoridad ecuatoriana está obligada a garantizarlo, no solo porque constituye un derecho fundamental y autónomo, sino también porque posiblemente las jurisdicciones con las que se comparte información no cuenten con la misma validación regulatoria en materia de datos personales.

En tal sentido, Roy Rohatgi al hablar sobre los principios del derecho tributario internacional, advierte que: “cada país tiene el deber primordial de anteponer los intereses de sus ciudadanos y residentes. Debido a que los países están en diferentes niveles de crecimiento social y económico, sus necesidades fiscales varían enormemente”.¹⁷⁵

En consecuencia, aunque los datos de contribuyentes o residentes ecuatorianos se encuentren en manos de otras jurisdicciones, el Estado ecuatoriano no puede deslindarse de su responsabilidad de garantizar un derecho que le ha sido reconocido a sus administrados, tanto en la Constitución como en la misma Carta de Derechos Humanos.

¹⁷⁴ ONU Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, art. 12, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

¹⁷⁵ Rohatgi, *Principios básicos de tributación internacional*, 47.

En este capítulo se ha comprobado que el Ecuador ha efectuado esfuerzos visibles para cumplir con los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal. En el Ecuador no hay sigilo bancario desde diciembre 2019, además la Administración Tributaria cuenta con todas las fuentes de acceso necesarias para conocer sobre las operaciones económicas de los contribuyentes. No obstante, no se evidencia el mismo nivel de desarrollo, ni evolución en materia de garantías de los derechos de los contribuyentes, respecto del intercambio de información.

El secreto profesional no constituye una restricción, ni limitación para el intercambio de información sea efectivo en el Ecuador. Es posible que los abogados que actúen como patrocinadores de contribuyentes en un proceso judicial invoquen el secreto profesional, a fin de resguardar la información que le ha sido otorgada para su defensa. Sin embargo, existen otras fuentes de información a las que la Administración podría acudir para cumplir con los intercambios de información.

Tampoco existe una disposición expresa que obligue a la Administración Tributaria a notificar a los contribuyentes, respecto de los procesos de intercambio de información que puedan influir en sus derechos y obligaciones. No obstante, al amparo de las garantías del debido proceso del Ecuador, y su Ley de Protección de Datos Personales, sin duda existe la necesidad de que el titular de la información conozca de manera concreta los fines del tratamiento de su información. Esto, no solo garantiza el derecho a la defensa, también evitaría errores en la información recibida o transmitida.

Finalmente, se destaca la observancia del principio de proporcionalidad en los procesos de intercambio de información, como límite de la actuación administrativa y como premisa integradora de intereses opuestos. Bajo su relación con el principio de finalidad e información previsiblemente relevante, dicha premisa exige, según la doctrina estudiada y los estándares internacionales, que se compile y trate estrictamente información que sea: *pertinente, adecuada y necesaria* para llevar a cabo fines determinados, explícitos y necesarios; y que, además no sea posteriormente manipulada de manera incompatible con dichos fines.

Capítulo tercero

Diagnóstico y retos del intercambio de información en el Ecuador

En este capítulo conoceremos si el Ecuador está preparado para el intercambio de información. Para el efecto, se analizarán las medidas de fortalecimiento relacionadas con la fiscalidad y la cooperación internacionales a cargo del Servicio de Rentas Internas, y, se identificarán los avances normativos en materia de beneficiario final y transparencia sobre titularidad real. Además, se verificarán las evaluaciones realizadas por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para fines fiscales sobre el Ecuador.

Luego de exponer los resultados del intercambio desde una perspectiva económica, se describirán los desafíos del país en materia de derechos, así como las expectativas que puede manejar el Ecuador en cuanto a las nuevas tendencias del intercambio de información.

1. Auditorías y medidas de fortalecimiento de la Administración en materia de intercambio

La administración tributaria de Ecuador ha levantado procesos y unidades administrativas compuestas por funcionarios especializados en materia de convenios y cooperación extranjera. Este manejo de nueva gestión conlleva a su vez la planificación de auditorías y medidas de fortalecimiento, a cargo de las unidades administrativas de procesos de fiscalidad y asistencia administrativa internacionales.

1.1. Planificación de auditorías

En el mes de noviembre de 2023, la Administración Tributaria ecuatoriana puso a disposición de la ciudadanía a través de su portal web un indicador de brecha tributaria del impuesto a la renta de personas naturales.¹⁷⁶ Este análisis contó con el asesoramiento técnico del Fondo Monetario Internacional y analizó la diferencia entre el ingreso potencial de la base imponible económica subyacente y la recaudación efectiva.

¹⁷⁶ Ecuador SRI, “Estudios, investigaciones e indicadores”, *Brechas tributarias*, accedido el 7 de noviembre de 2025, <https://www.sri.gob.ec/estudios-investigaciones-e-indicadores>.

La verificación de brecha tributaria contenida en este informe del SRI considera cinco componentes: 1) factor psicosocial, relacionado con la percepción ciudadana respecto del uso eficiente de recursos provenientes de los impuestos y la equidad en el pago de impuestos; 2) factor transfronterizo, basado en los resultados de sistemas financieros internacionales desregulados; 3) factor estructural y de fragmentación económica, vinculado con la informalidad y asimetría de información, inestabilidad, escasa innovación técnica y tecnológica de la administración tributaria; 4) factor de institucionalidad débil; y, 5) factor de desconocimiento, relacionado con errores y omisiones involuntarias.

De acuerdo con las cifras del indicador promulgado por el SRI, entre los años 2014 y 2021 se observa un promedio de 1.121 millones de dólares que se han dejado de recaudar, respecto del impuesto a la renta de personas naturales y/o físicas. A continuación, se muestran las cifras por año:

Tabla 1
Indicador de brecha tributaria IRPN

	Impuesto a la renta causado potencial	Impuesto a la renta causado efectivo	Brecha Tributaria sobre impuesto a la renta personas naturales
2014	2.106	902	1.204
2015	2.053	847	1.206
2016	1.872	770	1.102
2020	1.723	665	1.058
2021	1.847	808	1.039

Fuente: SRI (2023)

Cabe indicar que, parte de la estimación que ha hecho pública la Administración puede deberse a la evasión fiscal. Esto quiere decir que, en Ecuador, al menos entre los años 2014 y 2021, se dejaron de pagar impuestos por otros factores que van más allá de las prácticas fiscales nocivas, como el desconocimiento o falta de cultura tributaria, institucionalidad débil y percepción sobre el uso eficiente de impuestos.

Con relación a la planificación de auditorías, según los Informes de Labores del SRI, se tiene evidencia sobre los controles tributarios con riesgos específicos en materia de Asistencia Mutua y Fiscalidad Internacional (AMFI) efectuados entre los años 2014 y 2024, según la siguiente información:

Tabla 2
Programas de control generados en AMFI año 2023

Programa de control	Año	Estrategia
Control de presentación tardía Anexo CRS	2020-2021	sancionatoria
Control omisos presentación Anexo CRS	2020-2021	sancionatoria
Informativo presentación Anexo CRS	2023	informativa
Cumplimiento deberes formales RIVUT	2022	disuasiva
Control omisos presentación de IPT	2021	sancionatoria
Control de la correcta aplicación de los límites de deducibilidad en operaciones con partes relacionadas	2021	ejecutiva veracidad
Control pagos al exterior	2021	análisis de riesgos diligencia Especial disuasiva
Control veracidad RIVUT	2022	extensiva / intensiva

Fuente: SRI (2023)

Tabla 3
Programas de control generados en AMFI año 2024

Programa de control	Año	Estrategia
Control de presentación tardía Anexo CRS	2020-2021	sancionatoria
Control omisos presentación Anexo CRS	2020-2021	sancionatoria
Informativo presentación Anexo CRS	2023	informativa
Cumplimiento deberes formales RIVUT	2022	disuasiva
Control omisos presentación de IPT	2021	sancionatoria
Control de la correcta aplicación de los límites de deducibilidad en operaciones con partes relacionadas	2021	ejecutiva veracidad
Control pagos al exterior	2021	análisis de riesgos diligencia especial disuasiva
Control veracidad RIVUT	2022	extensiva / intensiva

Fuente: SRI (2024)

Los informes de laborales de la Administración Tributaria de los años 2023 y 2024 corresponden a los últimos reportes disponibles en su portal web, y demuestran la ejecución de estrategias específicas para la aplicación de procesos de asistencia mutua y fiscalidad internacional. Se puede notar que, más allá de aplicar procedimientos netamente de auditorías tributarias, el SRI ha optado además por la aplicación de medidas sancionatorias y disuasivas.

Cabe indicar que los procesos sancionatorios, disuasivos e informativos antes expuestos se relacionan con el cumplimiento de deberes formales vinculados con el

intercambio de información, como el reporte del Anexo CRS (Common Reporting Standar), y el Régimen Voluntario Impositivo, Único y Temporal o RIVUT. En cuanto a este último régimen, más adelante se comentará sobre su vinculación con los procesos de intercambio de información.

1.2. Medidas concretas para el desarrollo de capacidades y fortalecimiento de la autoridad sobre el intercambio de información

Ahora bien ¿quién se encarga de efectuar los procesos de intercambio de información? La Administración Tributaria ecuatoriana cuenta con una unidad específica para la gestión y dotación de lineamientos y reglas sobre procesos de asistencia mutua internacional.

Conforme señala el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Servicio de Rentas Internas (en adelante el “EOP del SRI”), le corresponde al Departamento de Riesgos e Información Tributaria la gestión interna de Asistencia Mutua y Fiscalidad Internacional (AMFI), es decir, la responsabilidad de los entregables y productos relacionados con el intercambio de información. Entre otras responsabilidades, la referida unidad administrativa gestiona los informes de negociación de convenios para evitar doble imposición, así como los específicos de intercambio, gestión de intercambio de información internacional y sus respectivos aplicativos informáticos.¹⁷⁷

Sin embargo, de acuerdo con el EOP del SRI, el Departamento de Riesgos e Información Tributaria mantiene a su cargo aspectos relacionados con la aplicación de los convenios tributarios en general, no se encuentran exclusivamente a cargo de los intercambios de información. Por esta razón, se deduce que los funcionarios que forman parte de dicha unidad no se responsabilizan a tiempo completo sobre dichos procesos, siendo además responsables del desarrollo de la infraestructura tecnológica que permita el intercambio efectivo de información internacional.

Por otra parte, según se desprende del Informe de Labores del SRI de enero a diciembre 2024, con relación al intercambio previa petición, dicha unidad administrativa también brindó 95 soportes técnicos especializados en materia de fiscalidad internacional a los distintos procesos de control y jurídico-administrativos, incluidos contribuyentes¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Ecuador, *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional de Procesos del Servicio de Rentas Internas de 2025*, Registro Oficial 716, Quinto Suplemento, 7 de enero de 2025, art. 10, num. 1.2.2.1.

¹⁷⁸ Ecuador SRI, “Informe de Labores de Gestión Institucional Enero–Diciembre 2024”, SRI, 26 de febrero de 2025, 171, <https://www.sri.gob.ec/informe-de-labores>.

Según lo relata el mismo SRI en el Informe de Labores del año 2023, la Administración efectuó capacitaciones internas y externas en materia de Fiscalidad Internacional relacionadas con el Anexo CRS, dirigida a los bancos, cooperativas, aseguradoras, fideicomisos y otras instituciones financieras. Así también, dirigió capacitaciones sobre el uso de la información recibida del intercambio automático de información a los funcionarios provenientes de procesos de gestión tributaria, auditoría, así como de las Direcciones Zonales de Grandes Contribuyentes.¹⁷⁹

Es posible que la eficiencia del soporte técnico y especializado en materia de asistencia mutua y fiscalidad internacional se pueda medir a través del monto de recaudación efectiva que resulten de las auditorías implementadas. No obstante, no es menos relevante que dichos soportes y capacitaciones sean efectivos en materia de protección de la confidencialidad y uso de la información, así como de los derechos de contribuyentes.

2. Diagnóstico y avances sobre el intercambio de información en Ecuador

Los avances en materia de intercambio de información ponen de manifiesto la voluntad del Estado ecuatoriano por cumplir con los estándares internacionales de transparencia. Los organismos internacionales especializados han señalado recomendaciones específicas, para que el Ecuador se encuentre alineado a las principales directrices. Una de aquellas recomendaciones radica en la implementación de mayores controles sobre el reporte de beneficiarios finales.

2.1. Avances normativos sobre titularidad y transparencia fiscal

El beneficiario final constituye una de las instituciones más importantes para la transparencia fiscal. Su fin es identificar a la “persona física que en última instancia posee o controla un cliente y/o la persona física en cuyo nombre se está llevando a cabo una transacción”¹⁸⁰. Cabe indicar que esta institución ha sido analizada al amparo del estudio de la prevención de lavado de activos, por tal razón, el Grupo de Acción Financiera

¹⁷⁹ Ecuador SRI, “Informe de Labores de Gestión Institucional Enero–Diciembre 2023”, SRI, 18 de marzo de 2024, 151, <https://www.sri.gob.ec/informe-de-labores>.

¹⁸⁰ Grupo de Acción Financiera Internacional, *Guía sobre beneficiario final de las personas jurídicas* (París: GAFI, 2023), 17 <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/guidance/Spanish%20Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf.coredownload.pdf>.

Internacional (GAFI), a través de sus estándares y 40 Recomendaciones¹⁸¹, ha institucionalizado esta figura como uno de los principales componentes en la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

En consecuencia, muchas de las prerrogativas del beneficiario final se relacionan más con la prevención del blanqueo de capitales que con la materia fiscal. No obstante, su estudio en el ámbito fiscal ha sido muy útil, debido a la revelación que persigue sobre la titularidad real de operaciones transfronterizas. Por esta razón es que, la definición de beneficiario final en el Ecuador se encuentra prevista en dos leyes, una de carácter tributario y otra en materia de prevención de lavado de activos.

El concepto fue introducido por primera vez a través de la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas, cuyos términos fueron replicados en la reforma a la Ley de Prevención de Lavado de Activos¹⁸² que está vigente a partir del 29 de julio de 2025. Ambas leyes, entienden al beneficiario final como “la persona natural que efectiva y finalmente a través de una cadena de propiedad o cualquier otro medio de control, posea o controle a una sociedad, y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. También es beneficiario final toda persona natural que ejerce un control efectivo final sobre una persona u otra estructura jurídicas”.¹⁸³

Con base en la Recomendación 10 del GAFI, la OCDE adoptó en sus manuales una metodología denominada “proceso en cascada”, la cual consiste en el análisis de tres niveles de control a detectar, para identificar a los beneficiarios finales de las personas jurídicas¹⁸⁴, según el recuadro expuesto a continuación:

¹⁸¹ GAFI, “Las 40 Recomendaciones del GAFI – Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”, *GAFI*, accedido 8 de noviembre de 2025, <https://biblioteca.gafilat.org/?p=7500>.

¹⁸² Ecuador, *Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos*, Registro Oficial 610, Cuarto Suplemento, 29 de julio de 2024, art. 4, lit. b.

¹⁸³ Ecuador, *Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas*, Registro Oficial 206, 2 de diciembre de 1997, art. innumerado a continuación del art. 20.

¹⁸⁴ OCDE y BID, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, Construyendo Marcos Eficaces de Beneficiarios Finales, Un Manual Conjunto del Foro Global y el BID*, (París: OCDE, 2024), 20, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/manual-marcos-beneficiarios-finales-eficacese-segunda-edicion-2024.pdf>.

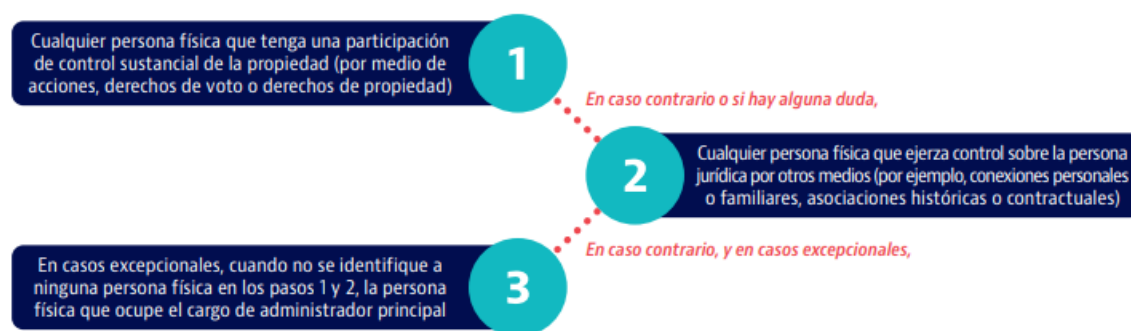


Figura 1. Prueba de tres pasos para determinar quiénes son los beneficiarios finales de las personas jurídicas

Fuente: OCDE (2024)

Sobre los tres niveles expuestos en el “proceso de cascada” del GAFI y adoptado por la OCDE, la Administración Tributaria del Ecuador estableció tres criterios específicos para identificar a los beneficiarios finales de las sociedades o personas jurídicas, a través de una resolución de carácter general y cumplimiento obligatorio.¹⁸⁵ El primer criterio se relaciona con la identificación de al menos el 10 % de participación o de control efectivo sobre las compañías, empresas o sociedades. El segundo es el control por otros medios, en el cual se define a la persona natural que tenga poder de decisión sobre acuerdos financieros, operativos y/o comerciales. Finalmente, el tercer criterio es el de administración o gerencia, relacionado con toda persona natural que ejerza mayor rango gerencial.¹⁸⁶

Es importante poner a consideración que los criterios antes detallados son aplicables exclusivamente a las sociedades. Esto se aclara ya que, en Ecuador, para efectos tributarios se entiende como “sociedad” a la persona jurídica, sociedades de hecho, fideicomisos mercantiles, patrimonios independientes o autónomos, dotados o no de personería jurídica.¹⁸⁷ Es decir, para efectos fiscales, toda unidad económica o patrimonio independiente de los sus miembros, tenga o no personería jurídica, es considerada una sociedad.

En el caso de fideicomisos, trust o figuras similares constituidos bajo fuente de derecho internacional, la norma secundaria emitida por el SRI prevé que se revele a: 1) fideicomitente o constituyente, 2) constituyente adherente, 3) fiduciario, 4) fideicomiso,

¹⁸⁵ Ecuador SRI, *Resolución NAC-DGERCGC22-00000046*, Registro Oficial 160, Cuarto Suplemento, 30 de septiembre de 2022, art. 4.

¹⁸⁶ *Ibid.*, lit. a.

¹⁸⁷ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, art. 98.

5) beneficiario; y, 6) cualquier persona natural que ejerza control final del patrimonio, resultados o utilidades en el fideicomiso, tales como protector o similar¹⁸⁸.

En general, la información que deben reportar todas las sociedades y fideicomisos en el Ecuador sobre sus beneficiarios finales consiste en el número de identificación tributaria, nombres y apellidos, país de nacionalidad y de residencia fiscal, fecha de nacimiento y hasta la dirección de domicilio. En este punto cabe indicar que, conforme lo prevé la norma antilavado del Ecuador, el SRI debe compartir toda la información y datos de beneficiarios finales con la UAFE.

Por su parte, la Ley de Prevención de Lavado de Activos prevé un capítulo específico sobre el beneficiario final, siendo su disposición inicial la de registrar a el o los beneficiarios finales ante el Servicio de Rentas Internas, de conformidad con las condiciones que dicha entidad establezca en su propia normativa. Así también, tanto los criterios para definir a los beneficiarios finales de sociedades o fideicomisos coinciden con lo previsto en la norma tributaria.

La norma antilavado de Ecuador establece con mayor énfasis los deberes de debida diligencia en la identificación y actualización del beneficiario final. Además, pese a su naturaleza de norma *anti-blanqueo de capitales*, advierte lo siguiente en materia tributaria:

Intercambio de información sobre beneficiarios finales.- El Servicio de Rentas Internas debe compartir la información y datos de beneficiarios finales con la Unidad de Análisis Económico y Financiero y demás autoridades competentes en el marco de sus funciones, así como el combate del delito de lavado de activos, sus delitos precedentes, la financiación del terrorismo, la financiación de la proliferación de las armas de destrucción masiva y las infracciones tributarias.¹⁸⁹

Mientras la norma tributaria prevé de manera general los deberes de debida diligencia sobre beneficiarios finales, la norma de prevención de lavado de activos cuenta con varias secciones en las que no solo se dispone la aplicación de políticas y medidas de debida diligencia, sino también infracciones por su incumplimiento¹⁹⁰. No obstante, ambas normas prevén la obligatoriedad de mantener sustento documental sobre la

¹⁸⁸ Ecuador SRI, *Resolución NAC-DGERCGC22-00000046*, Registro Oficial 160, Cuarto Suplemento, 30 de septiembre de 2022, art. 4., lit. b.

¹⁸⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos*, Registro Oficial 610, Cuarto Suplemento, 29 de julio de 2024, art. 94.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, cap. III

identificación de beneficiarios finales, así como el deber de entrega de información que sea requerida por las autoridades.

Resulta común en ambas normas, tributaria y de antilavado que, el SRI es la institución encargada de la compilación y mantenimiento del Registro de Beneficiarios Finales a través de un catastro que tiene como función recoger, archivar, procesar, distribuir, difundir y registrar la información sobre beneficiarios finales e integrantes de la cadena de titularidad de personas jurídicas y sociedad, bajo términos de índole tributaria.¹⁹¹

Es así como, el REBEFICS o Reporte de Beneficiarios Finales debe presentarse ante el SRI al menos una vez al año, previo a la declaración de impuesto a la renta que presentan las sociedades en el mes de abril.¹⁹² Así también, en caso de que la información reportada se modifique, el reporte debe ser actualizado.

En consecuencia, no es necesario que la autoridad requiera información sobre beneficiarios finales o cadenas societarias, ya que existen deberes formales que obligan a todas las entidades, sociedades y fideicomisos a revelar, al menos una vez al año, dicha información. Tampoco existe posibilidad de que los contribuyentes se nieguen a entregar información que se encuentre en su poder, esto debido a que, en Ecuador, como se estudió en el capítulo segundo de esta investigación, no existe sigilo ni reserva que sea oponible a la información requerida por el SRI.

De hecho, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas en el país que no entreguen información pueden ser sancionadas hasta con 10 remuneraciones básicas unificadas del trabajador.¹⁹³ Por tanto, las instituciones financieras y cooperativas podrían obtener una multa de 100 a 500 remuneraciones básicas unificadas, por cada requerimiento sin atender, lo que al año 2025 equivalente a USD. 235.000.

En cuanto a los deberes de revelación de información al Estado, la compañías constituidas en el Ecuador y que se encuentran bajo la vigilancia de la Superintendencia de Compañías, deben enviar en el primer cuatrimestre de cada año copias autorizadas del juego completo de los estados financieros preparados bajo normativa contable y financiera, memorias e informes de los administradores, nómica de los administradores,

¹⁹¹ Ecuador, *Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas*, Registro Oficial 206, 2 de diciembre de 1997, art. innumerado a continuación del art. 20.

¹⁹² Ecuador SRI, *Resolución NAC-DGERCGC24-00000033*, Registro Oficial 647, Suplemento, 19 de septiembre de 2024.

¹⁹³ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, art. 106.

representantes legales, socios o accionistas, atendiendo estándares internacionales de transparencia en materia tributaria y lucha contra actividades ilícitas.¹⁹⁴

Conforme lo expuesto, se deduce que Ecuador demuestra una evolución importante en materia de revelación y reporte de los beneficiarios finales. Tanto las autoridades en materia tributaria, antilavado de activos y hasta la autoridad controladora de compañías cuentan con la atribución necesaria para obtener un registro ordenado y esquematizado de la persona que, final y efectivamente, ejerce el control final sobre cualquier tipo de sociedad o estructura jurídica.

La armonía en las normas, en cuanto al entendimiento y supervisión del control del beneficiario ha requerido de esfuerzos de distintos organismos entre Asamblea Nacional del Ecuador, SRI, UAFE y Superintendencia de Compañías. Esto ha permitido lograr uniformidad en la definición del beneficiario fiscal, así como la función exclusiva de la Administración Tributaria, designada para controlar, registrar y supervisar la información reportada sobre los beneficiarios finales.

2.2. Evaluación del intercambio de información del Ecuador y diagnóstico

Los países de América Latina han puesto de manifiesto su interés en trabajar soluciones para acabar con la evasión y la planificación fiscal internacionales, al igual que otros fenómenos relacionados con los delitos financieros y económicos, a través de la cooperación internacional¹⁹⁵. Por ello, varios países de la región como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay firmaron la iniciativa llamada: “Declaración de Punta del Este, ‘Un llamado a reforzar las medidas con la evasión legal y la corrupción’ del 19/11/2018, donde los países de la región se comprometen a lograr una plena y eficaz implementación de los estándares de transparencia, EOI y del proyecto BEPS”.¹⁹⁶

Conforme al Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este, respecto de la Transparencia Fiscal en América Latina de 2024¹⁹⁷, Ecuador no cuenta con la revisión de pares del Foro Global respecto del estándar del intercambio de información

¹⁹⁴Ecuador, *Ley de Compañías*, Registro Oficial 312, 5 de noviembre de 1999, art. 20.

¹⁹⁵Pablo Porporatto, “VIII. Derechos y Garantías de los contribuyentes ante el intercambio de información fiscal”, 913.

¹⁹⁶Ibíd.

¹⁹⁷ Secretario General de la OCDE, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales. Transparencia Fiscal en América Latina 2024. Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este*, (París: OCDE, 30 de mayo de 2024), 51, <https://www.oecd.org/en/networks/global-forum-tax-transparency/news-events/2024/tax-transparency-in-latin-america-2024.html>.

automático (AOEI), más dicha evaluación se encuentra prevista para 2025. Sin embargo, de acuerdo con el mismo informe, respecto de los resultados de las evaluaciones inter pares iniciales de la AEOI, la determinación otorgada al Ecuador fue: “no está en su lugar”.

Al respecto, es necesario mencionar que el Ecuador firmó su adhesión al Foro Global en el 2017. En el mismo año, a través de la Ley Orgánica para la Reactivación Económica promulgada a finales del mismo año, el Ecuador incorporó una disposición en la que estableció la obligatoriedad para que el SRI, Superintendencia de Bancos, y cualquier otro órgano de regulación y/o control emitan la normativa secundaria necesaria para la implementación de las exigencias derivadas de los acuerdos de transparencia fiscal, de manera específica, sobre comunicación de información y debida diligencia.¹⁹⁸

Esto quiere decir que el marco legal y regulatorio para la aplicación del AEOI está dado en el Ecuador desde finales del 2017, sin embargo, la implementación operativa del mismo, en especial con relación a la confidencialidad y otras salvaguardas, constituye un desafío para superar las evaluaciones de este estándar. Esto, pese a que el Ecuador intercambia información, al amparo de la CAAM y bajo el estándar común de reporte, desde el año 2020. Su principal implementación al respecto fue la creación del Anexo CRS para cuentas financieras de no residentes, así como otras normas promulgadas por la Superintendencias de Bancos, y por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Con relación al intercambio de información previa petición, Ecuador fue sujeto de la segunda ronda sobre revisión de pares sobre el intercambio de información previa solicitud, por parte del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para fines fiscales¹⁹⁹. Este informe difundido el 19 de julio de 2024 calificó al Ecuador como “ampliamente cumplidor” en materia de intercambio previa petición, y recomendó el fortalecimiento de supervisiones sobre beneficiarios finales.

Es importante señalar que durante las evaluaciones y hasta la difusión del informe de revisión de pares, el Ecuador no contaba con la norma específica sobre las condiciones de reporte de beneficiarios finales. No obstante, varios meses después de la difusión del informe, el 30 de septiembre de 2024, la Administración Tributaria publicó la norma

¹⁹⁸Ecuador, *Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera*, Registro Oficial 150, Segundo Suplemento, 29 de diciembre de 2017, disposición general primera.

¹⁹⁹OCDE Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales, *Peer Review Report on the Exchange of Information on Request Ecuador*, 13.

secundaria necesaria para el efecto, esta fue, la ya mencionada Resolución No. NAC-DGERCGC24-00000033 que estableció los parámetros y plazos para informar la composición societaria y beneficiarios finales. A través de esta norma secundaria se aprobó el Reporte de Beneficiarios Finales y Composición Societaria denominado *REBEFICS*.²⁰⁰

Debido a la reciente promulgación de dicha norma, considerando además las recomendaciones el informe de evaluación de intercambio previa petición efectuada por el Foro Global al Ecuador, se esperaría que la Administración Tributaria aumente los controles y supervisiones del reporte de beneficiarios finales. Esto, no solo porque corresponde a una atribución del SRI, sino también porque constituye la recomendación de un organismo internacional.

3. Efectos de intercambio de información en Ecuador y desafíos

La autoridad tributaria no ha difundido información sobre las auditorías fiscales, investigaciones, ni controles específicos basados en la información obtenida del intercambio de información. Al respecto no existe una disposición específica que obligue a la Administración Tributaria a informar sobre dichas auditorías, menos aún, que exija la revelación de procesos efectuados por motivo de la aplicación de las cláusulas de intercambio de información en los convenios tributarios internacionales. Sin embargo, el contenido de dicha información permitiría esclarecer el alcance de los resultados del intercambio de información en el Ecuador, a casi siete años desde que sucedió nuestra adhesión con los compromisos de la cooperación internacional en materia de transparencia fiscal.

3.1. Estado actual sobre los procesos de intercambio de información en el Ecuador

Con el fin de conocer la aplicación y efectividad de los procesos de intercambio de información, la autora de esta investigación, mediante trámite signado con No. 1170120250585828, realizó un requerimiento de información al Servicio de Rentas Internas. A través de esta solicitud formal, se requirió el número de procedimientos amistosos e intercambios de información efectuados al amparo de instrumentos

²⁰⁰ Ecuador SRI, *Resolución NAC-DGERCGC24-00000033*, art. 1.

internacionales desde el 1 de enero hasta el 14 de mayo de 2025, fecha en la que el requerimiento formal fue presentado.

Al respecto, mediante Oficio No. 917022025OFIT0002618 emitido desde el Departamento de Riesgos e Información Tributaria, perteneciente a la Subdirección General de Cumplimiento Tributario del SRI, y notificado el 9 de junio de 2025, la administración tributaria respondió:

1. Al ser información relacionada con la aplicación de instrumentos internacionales y considerando lo dispuesto en el artículo 425 de la Constitución del Ecuador, que señala el orden jerárquico de aplicación de las normas, esta información debe ser tratada como confidencial de conformidad con las disposiciones referidas en los propios Convenios y, por lo tanto, no podrá ser divulgada y deberá ser utilizada únicamente para fines tributarios. El revelamiento inadecuado de esta información causará las respectivas sanciones administrativas y penales, según lo previsto en la normativa nacional.²⁰¹

En el mismo Oficio No. 917022025OFIT0002618, la Administración puso a disposición el enlace de su portal web, a través del cual es posible acceder a datos y estadísticas sobre las gestiones del Servicio de Rentas Internas. En este sentido, existen datos relevantes en los Informes de Labores de Gestión Institucional del SRI que muestran estadísticas sobre los intercambios de información previa petición.

Cabe indicar que se considera que un Estado participante de procesos de intercambio es “remitente neto” de información si la cantidad de solicitudes que recibe y responde supera el número de solicitudes que el mismo Estado envía y son satisfechas por la jurisdicción solicitada. Mientras que es “destinatario neto” de información si la cantidad de solicitudes que un Estado envía y son satisfechas por la jurisdicción solicitada supera el número de solicitudes de información que la misma jurisdicción recibe y responde.²⁰²

Al respecto, conforme el Informe de Labores de Gestión Institucional del SRI, en el período enero a diciembre de 2023, la autoridad tributaria recibió 14 solicitudes de intercambio de información de otras jurisdicciones, y, envió 10 solicitudes con corte al 31 de diciembre²⁰³. De esta manera, se deduce que el Ecuador se constituyó en una jurisdicción remitente neta de información de información, al menos, por el año 2023.

²⁰¹ Información recibida mediante correo electrónico.

²⁰² International Fiscal Association. *XV Congreso Regional Latinoamericano de IFA Asunción, Paraguay. Tema I: Intercambio de Información Fiscal Implementación de los estándares internacionales y Declaración de Punta del Este* (Asunción: International Fiscal Association, 2025), RICCARDI-SACCHI-Andrea-Laura_Relato-general-TEMA-I-final_IFA-ASU-2025.pdf.

²⁰³ Ecuador SRI, “Informe de Labores de Gestión Institucional Enero–Diciembre 2023”, 150.

No obstante, durante el año 2024 se recibieron 6 solicitudes de intercambio de información de otras jurisdicciones, y se enviaron 39 solicitudes²⁰⁴, por lo que, al 2024, la República del Ecuador se convirtió notablemente en una jurisdicción destinataria neta de información.

A través del Informe del Progreso de la Declaración de Punta del Este sobre Transparencia Fiscal en América Latina del año 2024, se comenta sobre el uso más amplio de la información intercambiada mediante tratados. Este reporte pone de manifiesto como, desde el 2018, los países latinoamericanos han implementado medidas que permiten el uso más amplio de la información intercambiada mediante tratados. Para el efecto, se proponen dos etapas: 1) formular las bases para el uso más amplio a través de un estudio de referencia y un marco de acuerdos administrativos; y, 2) lanzamiento de un proyecto piloto que convoque a otros países para que se unan a esta iniciativa, así como la socialización de políticas de confidencialidad para los países participantes.²⁰⁵

En cuanto al “uso más amplio” de información, el Informe de la Declaración de Punta del Este expone el caso argentino del año 2023, que utilizó información intercambiada para la lucha contra el lavado de activos y delitos financieros. Con base en los datos obtenidos por el Estándar Común de Reporte (CRS), la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (AFIP) conoció que un contribuyente mantuvo una cuenta financiera en el año 2018 no declarada en una institución financiera extranjera.

El contribuyente negó la titularidad de la cuenta, por lo que la AFIP consultó nueva información a través del intercambio previa petición. De la respuesta obtenida, no solo se confirmó la titularidad de la cuenta del contribuyente argentino, también se evidenció la falta de justificación del origen de fondos. Por esta razón, previa autorización otorgada por la jurisdicción de la contraparte, el área de auditoría reportó tal transacción a la Unidad de Información Financiera argentina.²⁰⁶

Lo relatado es un ejemplo de cómo la información intercambiada para fines fiscales podría ser utilizada para otros objetivos no tributarios. Con relación a la República del Ecuador al momento no se conoce si dicha información ha sido utilizada más allá del ámbito tributario.

²⁰⁴Ecuador SRI, “Informe de Labores de Gestión Institucional Enero–Diciembre 2024”, 170.

²⁰⁵ Secretario General de la OCDE, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales. Transparencia Fiscal en América Latina 2024. Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este*, 66.

²⁰⁶ *Ibíd.*

Al respecto, al amparo del artículo 106 de la Ley de Régimen Tributario, aclara que la información entregada al SRI tiene carácter reservado, con la posibilidad de tomar acciones internas para garantizar su reserva, conforme se cita a continuación:

El mal uso, uso indebido o no autorizado de la información entregada al Servicio de Rentas Internas por parte de sus funcionarios será sancionado de conformidad con la normativa vigente. La información bancaria sometida a sigilo o sujeta a reserva, obtenida por el Servicio de Rentas Internas bajo este procedimiento, tendrá el carácter de reservada de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 101 de la Ley de Régimen Tributario Interno únicamente y de manera exclusiva podrá ser utilizada en el ejercicio de sus facultades legales. El Servicio de Rentas Internas adoptará las medidas de organización interna necesarias para garantizar su reserva y controlar su uso adecuado. El uso indebido de la información será sancionado civil, penal o administrativamente, según sea el caso.²⁰⁷

Por su parte, la Resolución No. NAC-DGERCGC23-00000031 que establece las normas para la implementación efectiva del intercambio automático, con relación al uso de la información, establece:

La información suministrada por los sujetos pasivos obligados a presentar el Anexo CRS podrá ser utilizada por el Servicio de Rentas Internas para sus propios fines y para el intercambio de información con autoridades competentes de otras jurisdicciones en el marco de acuerdos o convenios internacionales ratificados por el Ecuador y sus respectivos protocolos de entendimiento o acuerdos entre autoridades competentes, que aseguren reciprocidad y confidencialidad.²⁰⁸

Si bien hasta el momento no se conoce si, la información intercambiada y entregada al Servicio de Rentas Internas ha sido utilizada para fines no fiscales, se verifica que las normas antes citadas no excluyen la posibilidad de que pueda ser usada en marco de convenios internacionales o entendimientos de autoridades competentes. Por lo tanto, se puede deducir que, la administración tributaria, en ejercicio de sus facultades legales cuenta con atribución para utilizar la información, inclusive para otros fines no tributarios. En definitiva, las disposiciones promulgadas en materia de intercambio permiten que la información sea usada para otros fines no fiscales, bajo ciertas condiciones y sin desatender el carácter reservado de la información que es entregada al Servicio de Rentas Internas.

Al respecto, cabe recordar la respuesta obtenida en atención a lo solicitado mediante el Oficio No. 917022025OFIT0002618 emitido desde el Departamento de Riesgos e Información Tributaria, que señaló lo siguiente:

²⁰⁷ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, art. 106.

²⁰⁸ Ecuador SRI, *Resolución NAC-DGERCGC23-00000031*, Registro Oficial 421, Cuarto Suplemento, 20 de octubre de 2023, art. 2.

2. Las disposiciones de confidencialidad contenidas en los Convenios para Evitar la Doble Imposición crean obligaciones en virtud del derecho internacional y, en este sentido, la información intercambiada o recibida de los países socios de tratado podrá ser utilizada únicamente con fines tributarios o penales tributarios y no estará a disposición de terceros fuera del ámbito tributario, a menos que se cumplan cabalmente todas las condiciones para el uso de la información para otros fines contempladas en dichos instrumentos internacionales.

Por consiguiente, la Administración Tributaria tiene la obligación de precautelarse la confidencialidad del tipo de información solicitada por las obligaciones adquiridas en los instrumentos internacionales y otorgar el acceso a quien funge como legítimo titular.

Conforme a la revisión efectuada a su documento se estableció que el mismo no le habilita para solicitar a título personal la información derivada de instrumentos internacionales en materia tributaria, pues el procedimiento amistoso y el intercambio de información con otras jurisdicciones no son procesos administrativos locales, sino que se trata del ejercicio de una facultad del Estado ecuatoriano -a través de la Administración Tributaria- derivada de los instrumentos internacionales suscritos en materia tributaria y que los acuerdos internacionales establecen expresamente como obligación para los Estados partes las respectivas salvaguardas de la información por ser esta de carácter confidencial, motivos por los cuales se comunica que la información solicitada no es factible de ser provista.²⁰⁹

No se cuenta con evidencia de que la República del Ecuador utilice información intercambiada para fines no fiscales. Así mismo, cabe indicar que el Informe de la Declaración de Punta del Este del año 2024 relata los casos en los que la información ha sido utilizada para otros fines no tributarios, ejemplos en los que Ecuador no figura.²¹⁰

Nuestros objetivos para la adhesión al Foro Global de Intercambio de Información en el año 2017 fueron: a) certificar al Ecuador en sus acciones de lucha contra la competencia fiscal nociva, b) continuar con el combate de dichas prácticas y lograr mayor disuasión para dejar de utilizarlas; y, c) implementar medidas internas, tanto normativas como administrativas, para combatir la competencia fiscal nociva.²¹¹

Ahora bien ¿cuánto le ha servido el intercambio de información al Ecuador? Para responder esta pregunta, considerando los objetivos propuestos al Foro Global, es necesario analizar el costo-beneficio de lo que ha significado nuestra adhesión. Es muy probable que los indicadores de recaudación obtenidos gracias al intercambio no sean el parámetro más importante de medición en cuanto a la efectividad del proceso, ya que los propósitos de nuestra adhesión no giran en torno al cobro de impuestos, sino en la

²⁰⁹ Información recibida mediante correo electrónico.

²¹⁰ Secretario General de la OCDE, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales. Transparencia Fiscal en América Latina 2024. Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este*, 65.

²¹¹ Ecuador SRI, “Foro Global Intercambio de Información”, *SRI, Foro Global, a) Consideraciones básicas, El Ecuador se adhirió al Foro Global a finales de abril de 2017*, 8 de noviembre de 2025, <https://www.sri.gob.ec/foro-global#foro>.

certificación, combate e implementación de medidas en contra de las prácticas fiscales nocivas. Entonces, ¿cómo podemos medir la efectividad de la medida?

En el año 2022 a través de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID – 19 se estableció el Régimen Impositivo Voluntario, Único y Temporal para Regularización de Activos en el Exterior. El régimen aplicó a favor de los residentes fiscales del Ecuador que, al 31 de diciembre de 2020, hayan mantenido en el exterior activos de cualquier clase que no hayan sido declarados o cuyo impuesto no hubiera sido objeto de retención y/o pago en Ecuador, contemplando una tarifa desde el 3,5 % hasta el 5,5 % sobre el monto de activos declarados, en los que se podía incluir activos transferidos a un trust o fideicomiso.²¹²

A través de un boletín de prensa, el SRI puso en evidencia el efecto persuasivo, así como el impacto en cifras que generó el sinceramiento de patrimonio promulgado en la referida ley. Se plasma a continuación, el contenido explícito del Boletín No. NAC-COM-22-063, de 26 de noviembre de 2022:

Entre 2021 y 2022, Ecuador ha recibido información de más de 70.000 cuentas financieras de ecuatorianos en el exterior a través del intercambio automático. Esta información proviene de más de 120 países, entre ellos Panamá.

El propósito de esta primera etapa de control es lograr la regularización de estos activos. Una vez identificados los propietarios de las cuentas, el SRI les ha advertido sobre su situación a los contribuyentes a través de comparecencias y notificaciones electrónicas. Como resultado de los controles, más de 270 contribuyentes han regularizado USD 812 millones de activos a través del Régimen Impositivo Único y Temporal para la Regularización de Activos en el Exterior (RIVUT).

Es importante recordar que los activos en otros países, cuyo origen hayan sido ingresos gravados con impuesto a la renta no pagados o de operaciones que no pagaron ISD hasta diciembre de 2020, aún tienen la posibilidad de acogerse al RIVUT hasta el 31 de diciembre de 2022 [...].²¹³

Este boletín lo emitió el SRI a un mes de finalizar el plazo máximo para la aplicación al régimen de regularización, es decir, en diciembre 2022, lo cual generó un impacto positivo en recaudación, tal como lo expone el Informe de la Iniciativa Latinoamericana de Punta del Este, el cual corrobora que la información del intercambio automático fue útil para apalancar el régimen de revelación voluntaria vigente en el 2022 en Ecuador, a través del cual se regularizaron activos por alrededor de EUR 1 636 millones; y, se recuperaron impuestos por aproximadamente EUR 90.9 millones, cifra

²¹² Ecuador, *Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19*, Registro Oficial 587, Tercer Suplemento, 29 de noviembre de 2021, art. 15.

²¹³ Ecuador SRI, “Boletín NAC-COM-22-063 SRI ejecuta acciones con información del Foro Global”, (Quito: *Boletín de prensa*, 26 de noviembre de 2022, <https://www.sri.gob.ec/boletines-2022>).

que es atribuible exclusivamente a los datos del CRS y al régimen de regularización de activos.²¹⁴

El intercambio de información sin duda constituye una herramienta que fortalece el control sobre la recaudación de impuestos. No obstante, es importante considerar que luego de establecer el pago del justo impuesto, en algunos casos, es necesario ejecutar una acción de cobro posterior. En tal sentido, mientras los esfuerzos de ambas facultades: determinadora y coactiva, no se ejecuten en la misma medida, los resultados podrían ser desproporcionales entre lo determinado vs. el impuesto efectivamente recaudado.

El intercambio de información forma parte de las potentes herramientas de transparencia que podrían trascender de lo fiscal, lo que resultaría de gran valor para la República del Ecuador en materia de prevención de delitos de lavado de activos y combate de la financiación de otros delitos relacionados con el crimen organizado.

Entre 2015 y 2020, Ecuador obtuvo 3 sentencias condenatorias al año por lavado de activos. No obstante, entre 2020 y 2022, la cifra se redujo a 1 sentencia, lo cual llama la atención, sobre todo si comparamos las sentencias obtenidas en países vecinos como Perú y Colombia que obtienen un promedio de 25 sentencias anuales.²¹⁵ Esto, sucede en un país que bajó más de 50 puestos en la capacidad de respuesta ante el crimen, según el Índice Global de Crimen Organizado.²¹⁶

Al momento, se puede notar la voluntad con la que cuenta el Ecuador en cuanto al cumplimiento de los estándares internacionales de intercambio de información con fines fiscales. No obstante, se está dejando a un lado el potencial que dichos instrumentos podrían proporcionar en la lucha contra el lavado de activos y crimen organizado que se va incrementando en el país.

3.2. Desafíos del Ecuador en las tendencias del intercambio de información

En este punto, es necesario conocer que el intercambio de información es una pieza fundamental que compone un proyecto macro de lucha contra la erosión de la base imponible. De manera específica, la Acción 5 del plan BEPS (Base Erosion and Profit

²¹⁴ Secretario General de la OCDE, *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales. Transparencia Fiscal en América Latina 2024. Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este*, 34.

²¹⁵ Ecuador Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, “Recomendaciones para el próximo Gobierno en la lucha contra el crimen organizado”, *Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, Ecuador*, 5 de septiembre de 2024, 5, <https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2023/12/RECOMENDACIONES-PARA-EL-NUEVO-GOBIERNO.pdf>.

²¹⁶ *Ibid.*, 6.

Shifting Project) con relación al desarrollo de soluciones contra regímenes perniciosos, requirió trabajar en la mejora de la transparencia, en cuanto al intercambio espontáneo obligatorio de *tax rulings*, y con la existencia de una actividad económica sustancial como condición para aplicar cualquier régimen fiscal preferencial.²¹⁷

Un *tax ruling* consiste en un acuerdo, información, asesoramiento, o compromiso vinculante entre un contribuyente con una administración tributaria, sobre el cual dicho sujeto pasivo pueda ampararse o validarlos ante situaciones concretas²¹⁸. A decir de la misma OCDE, un *tax rulings* no es más que “decisiones administrativas en relación con contribuyentes específicos”.²¹⁹

Esto quiere decir que, bajo el Plan BEPS, la OCDE se ha planteado combatir las prácticas fiscales perniciosas a través del intercambio espontáneo obligatorio de *tax rulings*. A través del intercambio de estos acuerdos con las propias administraciones tributarias, se podría mitigar la erosión de la base imponible, por lo que resulta útil asegurar la obligatoriedad en la transmisión de información de este tipo.

Por otra parte, la OCDE formuló el 22 de marzo de 2022 una iniciativa que busca crear un nuevo marco de transparencia fiscal global para facilitar el intercambio automático de información fiscal de criptoactivos (Crypto-Asset Reporting Framework, o CARF).²²⁰

Al respecto, es preciso indicar que el entendimiento y control de activos virtuales en Ecuador es incipiente. Según se relató en la Informe de Evaluación Mutua de la República del Ecuador de enero 2023, realizada por el GAFI al país, en materia de prevención de blanqueo de capitales, se recomendó como acción prioritaria que se continúe trabajando en la identificación de riesgos en materia de prevención de lavado de activos, de tal manera que se profundice la comprensión de los riesgos asociados con los

²¹⁷ OCDE, *Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia Acción 5 – Informe final 2015* (París: OCDE, 2016) 15, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2015/10/countering-harmful-tax-practices-more-effectively-taking-into-account-transparency-and-substance-action-5-2015-final-report_g1g58ce5/9789264267107-es.pdf.

²¹⁸ Ana Rodríguez Fresno y Margarita Borrego Santiago, “Intercambio de información: especial consideración de los Tax Rulings” (VII Curso Avanzado en Fiscalidad Internacional, celebrado en la Escuela de la Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales), 83, https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/27_03.pdf.

²¹⁹ OCDE, *Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia Acción 5 – Informe final 2015*, 9.

²²⁰ Pablo Porporatto, “VIII. Derechos y Garantías de los contribuyentes ante el intercambio de información fiscal”, 905.

activos virtuales.²²¹ Ante la falta de entendimiento de activos virtuales, el GAFI no pudo establecer una evaluación precisa con relación a este tipo de activos, por lo que resultaría casi imposible aportar de alguna manera con asistencia administrativa en cuanto al intercambio de información fiscal sobre cryptoactivos.

En definitiva, respecto de las nuevas requerimientos y tendencias de intercambio, cabe resaltar que, antes de continuar con otras formas de cooperación internacional, es necesario que la República del Ecuador supere las condiciones elementales del intercambio automático y de previa petición. Esto, debido a que, en la evaluación de pares de este último estándar, el Foro Global recomendó de manera reiterativa el incremento de controles sobre los beneficiarios finales.

Aún más importante, el Estado ecuatoriano requiere implementar procesos y marcos regulatorios que garanticen los derechos de los contribuyentes cuyas rentas o patrimonio se vinculen con procesos de intercambios de información. Los esfuerzos y reformas regulatorias han sido considerables desde que el Ecuador se subió al tren de la transparencia fiscal; sin embargo, no se ha analizado sobre las garantías constitucionales y derechos del contribuyente que deben observarse en todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones, conforme lo exige la propia Constitución del país.

Con relación al acuerdo de intercambio de información con EE.UU., con fecha 7 de abril de 2021, la República del Ecuador suscribió con los Estados Unidos el Acuerdo para el Intercambio de Información en Materia Tributaria, en el marco de la Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras FATCA. Ambas jurisdicciones se encuentran en negociación del modelo de IGA respectivo, por lo que aún se encuentran en fase de implementación previo a la aplicación efectiva del intercambio, en términos de reciprocidad, según manifestó el mismo SRI a través del Boletín de Prensa No. NAC-COM-23-055, de 14 de septiembre de 2023.²²²

Únicamente a través de los informes de labores o boletines de prensa, el SRI da a conocer sobre los avances en la implementación del intercambio de información entre Ecuador y E.E. U.U., bajo el modelo FATCA. Dichos boletines constituyen pronunciamientos que, más allá de poner en evidencia todo el contexto del desarrollo y

²²¹ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), *Informe de Evaluación Mutua de la República del Ecuador*, enero de 2023, 13, <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/IEM-Ecuador.pdf>.

²²² Ecuador SRI, “Boletín NAC-COM-23-055 Ecuador fortalece el intercambio de información para fines tributarios con los Estados Unidos”, *Boletín de prensa*, 14 de septiembre de 2023, <https://www.sri.gob.ec/boletines-2023>.

ejecución de las formas de asistencia administrativa internacional, muestran únicamente la información que, a criterio de la autoridad tributaria, le interesa conocer a la ciudadanía.

A pesar de los contratiempos políticos y repetitivos procesos electores que hemos superado en tan solo los últimos 5 años, Ecuador no deja de efectuar esfuerzos para cumplir con los estándares internacionales de transparencia fiscal. Muestra de ello es que en la construcción de Ley de Prevención de Lavado de Activos que entrará en vigor a finales del mes de julio de 2025, se debatió sobre la supervisión y control de activos virtuales.

La referida Ley cuenta con el alcance y definición de activos virtuales. Para llegar a esto, fue necesario incluir en la Asamblea el debate relacionado con la supervisión y control de activos virtuales. No obstante, en las mesas de discusión efectuada en la Comisión de Régimen Económico y Tributario sobre las reformas a la Ley de Prevención de Lavado de Activos, de las cuales, la autora de la presente investigación fue parte, se evidenció la falta de entendimiento y aplicación de control sobre activos virtuales por parte de las entidades e instituciones públicas, con injerencia en la transmisión y operaciones de activos.

Más allá de revelar datos sobre el efectivo uso de procesos de intercambio de información, las estadísticas expuestas en los Informes de Labores de Gestión Institucional del SRI ponen de manifiesto el progreso y desarrollo de medidas para la ejecución del intercambio en el Ecuador, lo cual conlleva esfuerzos no solo del Servicio de Rentas Internas, sino del propio Estado.

Esto demuestra que la República del Ecuador ha efectuado esfuerzos considerables en materia de transparencia fiscal, en un proceso liderado principalmente por su administración tributaria: Servicio de Rentas Internas. No obstante, no se evidencia el mismo empeño por salvaguardar y garantizar derechos elementales de los contribuyentes vinculados en los procesos de intercambio de información.

3.3. Situación del contribuyente en Ecuador frente al intercambio de información

La aplicación del intercambio de información conlleva un nuevo tipo de relacionamiento jurídico entre los contribuyentes y la Administración Tributaria. El Estado ecuatoriano ha efectuado esfuerzos importantes para la implementación efectiva de este nuevo nexo jurídico. El país cuenta con como normas, levantamiento de procesos, unidades administrativas específicas, capacitaciones y hasta cooperaciones

internacionales para este objetivo; no obstante, resulta evidente la ausencia de normas o herramientas que persigan salvaguardar y proteger los derechos de los contribuyentes, al menos, en la misma medida o con la misma intensidad con la que se ha perseguido la implementación efectiva del intercambio.

En la presente investigación se han abordado los principales derechos vinculados con el intercambio de información, tales como el derecho a la defensa, el derecho a ser notificados sobre dichos procesos, el derecho a impugnar u objetarlos, así como el derecho a la protección de datos. Las fuentes del análisis de estos derechos no provienen de normas directamente relacionadas con la materia fiscal ecuatoriana, más bien, son fuentes relacionadas con derechos constitucionales o, en temas de protección de datos. Esto constituye una evidencia del poco desarrollo con el que cuenta la normativa fiscal en el Ecuador, respecto de los derechos de los sujetos pasivos vinculados con las formas de asistencia administrativa internacional.

En este punto, cabe preguntarnos si es necesario contar con normas que garanticen derechos que se relacionen de manera específica con el intercambio de información, al fin y al cabo, la normativa vigente podría contar con disposiciones generales y aplicables a cualquier proceso que delibere derechos y obligaciones de los administrados.

No obstante, la ejecución de la asistencia administrativa mutua en materia fiscal conlleva derechos inherentes a las personas – físicas -, así como la aplicación de convenios y directrices internacionales. En cuanto a las personas físicas o naturales, derechos como la protección de datos personales, derecho a la defensa, notificación de actuaciones previas y el derecho a impugnar se pueden ver comprometidos en el intercambio de información. Mientras que la aplicación de convenios y directrices internacionales compromete al mismo Estado al cumplimiento de disposiciones supranacionales. Esto quiere decir que, el intercambio de información confronta derechos de las personas naturales, en contra de los compromisos del Estado y de los intereses de los organismos multilaterales e internacionalmente reconocidos.

No podemos decir que el intercambio de información persigue intereses de la comunidad internacional. Conforme se ha plasmado en esta investigación, los estándares internacionales que explican la correcta implementación de los mecanismos de asistencia administrativa mutua en materia fiscal son desarrollados por organismos multilaterales cuya conformación y decisión dependen de los países más poderosos. Por lo tanto, no sería correcto afirmar que los intereses perseguidos por el intercambio sean los de la comunidad internacional, sino más, de los organismos multilaterales.

En definitiva, los intereses que, a su vez podrían traducirse como bienes jurídicos protegidos, vinculados con el intercambio de información conllevan estructuras fundamentales en materia de protección de derechos personales, en contraste con la aplicación de instrumentos internacionales. Consecuentemente, el relacionamiento jurídico que representa el intercambio, a diferencia de otros nexos jurídicos, abarca derechos y obligaciones de las personas físicas, en contra de instrumentos supranacionales de los organismos multilaterales conformados por los países más poderosos. Por este motivo es que, dicho nexo jurídico requiere de un marco jurídico determinado, al ser específico, distinto y por cuanto abarca intereses supranacionales.

Es por este motivo que la autoridad administrativa debe contar con el marco jurídico adecuado que le permita no solo actuar, sino también acatar las restricciones en su actuación en aras de salvaguardar derechos y garantías. Como diría Ma. Esther Sánchez López: “A medida que las normas jurídico-administrativas pierden precisión, la administración gana en capacidad de decisión”

No es posible lograr una absoluta regularización de todos los aspectos inherentes a una relación jurídica, ni contener en una norma todos los bemoles que surjan de un nexo entre el Estado y los ciudadanos. No obstante, resulta trascendental contar con reglas que anticipen vulneraciones sobre la protección de datos, patrimonio, secretos comerciales y derecho a la defensa en este tipo de procesos en los que existe un predominio de acuerdos internacionales.

El Estado, desde su soberanía y potestad impositiva, debe salvaguardar derechos y garantías en favor de sus ciudadanos, considerando que no solo existen acuerdos internacionales de transparencia fiscal de por medio, sino también derechos aceptados y ratificados en la Declaración de Derechos Humanos.

Los derechos involucrados en el intercambio de información requerirían al menos de un análisis especial por parte de las autoridades judiciales. La ponderación de garantías a favor de personas naturales, en contraposición con los intereses de los Estados podría, sin lugar a duda, requerir del estudio del principio de proporcionalidad de las medidas aplicadas por la Autoridad. Dicho estudio, ya ha sido contemplado por los jueces en materia de protección de datos personales, no obstante, no ha sido validado en materia fiscal.

Al momento, el artículo 30.1 del Código Tributario contiene un catálogo de derechos del contribuyente que se complementan con varios derechos y garantías establecidos en el artículo 76 de la Constitución del Ecuador. Sin embargo, el Estado

ecuatoriano no cuenta con un marco jurídico específico para la protección de derechos de contribuyentes que puedan verse comprometidos ante la aplicación de convenios internacionales en materia tributaria.

Pese a ello, aunque no se cuente con una normativa específica, el Ecuador cuenta una serie de principios que enmarcan las salvaguardas requeridas en procesos de intercambio como para que los jueces y magistrados deliberen sobre dichos casos. No obstante, al momento, en el Ecuador no contamos con casos específicos en los que se hayan discutido garantías o derechos de los contribuyentes vinculados, de manera exclusiva, con procesos de intercambio de información

Posiblemente, los ecuatorianos debamos esperar un par de años más hasta conocer el criterio de los jueces en materia de protección de derechos de los contribuyentes que se puedan contraponer con la aplicación de cláusulas de instrumentos internacionales. Al respecto, se considera que el principio de proporcionalidad otorga una guía importante no solo para que la Administración Tributaria enmarque su actuación y ejercicio de sus atribuciones en la medida y proporción adecuada, también constituye una premisa fundamental para que jueces y magistrados administren justicia basados en un análisis de proporcionalidad.

Por este motivo, resulta cuestionable la derogatoria de la proporcionalidad que la Constitución de la República del Ecuador del año 1998 establecía como uno de los principios del régimen tributario, junto con el de igualdad.²²³ Lo mismo sucedió con el Código Tributario ecuatoriano que hasta diciembre de 2019 contemplaba la proporcionalidad como principio tributario.

Tal como se trató en esta investigación, las Directivas europeas han establecido la importancia del principio de proporcionalidad en el intercambio de información. Al amparo de dicha premisa, las Directivas señalan que el intercambio es procedente en la medida en la que se obtenga y atienda información puramente pertinente, adecuada e indispensable para llevar a cabo fines determinados, explícitos y legítimos, sin que en lo posterior sean tratados de forma alejada con dichos fines”.²²⁴

²²³ Constitución del Ecuador 1998, “art. 256.- El régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general. Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país”.

²²⁴ Sánchez López, *El intercambio automático de información frente a la planificación fiscal agresiva en la era post-BEPS*, 170.

En esta investigación se ha puesto en evidencia lo analizado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, respecto de los derechos y garantías reclamados por los contribuyentes en los procesos de intercambio. Al amparo del Derecho comunitario de la CAN podemos señalar que contamos con las garantías y recursos pertinentes para denunciar lo propio, en ámbito y rol de los Tribunales Comunitarios Supranacionales. Al respecto, se ha podido confirmar la atribución que ostentan los contribuyentes para protestar en contra de la vulneración de sus derechos, pudiendo: “[...] plantear las diversas acciones que contempla el ordenamiento, en forma directa, en contra del Estado, ante el Tribunal supranacional competente, que al igual que en el primer escenario son el TJUE para el caso de la UE; y, el TJCA para el caso de la CAN”.²²⁵

Además de no contar con un marco jurídico sobre el tratamiento de derechos del contribuyente en el intercambio de información, al momento, ni la Constitución del Ecuador ni el Código Tributario contempla el principio de proporcionalidad. Esto significa que los contribuyentes en Ecuador no cuentan con un ordenamiento jurídico que les permita invocar garantías específicas y vinculantes en los procesos de intercambio de información. Por su parte, los jueces de los Tribunales y Cortes del Ecuador podrían analizar de manera indirecta la medida y pertinencia de los procesos de intercambio de información, en las actuaciones de la Administración Pública, con base en principios relacionados al de proporcionalidad, ya que dicha premisa, no se encuentra más prevista expresamente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En definitiva, el Ecuador ha implementado el intercambio de información en materia fiscal, encontrándose dentro del cumplimiento de los principales estándares internacionales; no obstante, los contribuyentes se encuentran desprotegidos antes posibles vulneraciones de derechos que deben garantizarse en todos los procesos en los que se discute derechos y obligaciones.

²²⁵ De la Guerra, *El deber de contribución al gasto público Principios que lo informan y derechos del contribuyente*, 332: 333.

Conclusiones

El Ecuador cumple en gran medida con los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información con fines tributarios. Ha efectuado esfuerzos claros y evidentes que demuestran su compromiso con la asistencia administrativa internacional. Sin embargo, aún existe un largo camino por recorrer en materia de garantías y derechos que podrían estar comprometidos en la transmisión de información con otras jurisdicciones. Más aún, sabiendo que existe un marco jurídico vigente que protege y exige salvaguardar los derechos de los contribuyentes en los intercambios de información.

Se dice que la asistencia administrativa internacional con fines fiscales tiene como objetivo detectar y prevenir la evasión fiscal, garantizar el debido cumplimiento de la legislación tributaria doméstica y de los convenios de doble imposición. No obstante, de las evaluaciones y análisis efectuados por los mismos organismos internacionales se verifica que las formas de asistencia e intercambio de información revisten un ámbito recaudatorio. Esto no solo por las métricas que destacan los multilaterales en sus informes de evaluación, sino también por que se evidencia cómo el intercambio ha servido de instrumento para apalancar los regímenes de sinceramiento patrimonial.

En Ecuador, el intercambio de datos con otras administraciones se deriva principalmente de los acuerdos multilaterales internacionales y de los tratados bilaterales para evitar la doble tributación. Para que los instrumentos internacionales no generen conflicto con la normativa local de los Estados, deben ser incorporados conforme la legislación interna de cada jurisdicción, respetando los principios del derecho tributario internacional.

Con el fin de evitar conflictos con la normativa local, y a luz de la corriente del monismo moderado, la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal – CAMM- fue incorporada en el ordenamiento jurídico del Ecuador, previa aprobación de la Asamblea Nacional y bajo Dictamen de la Corte Constitucional. No todos los convenios tributarios han superado este proceso de integración con la normativa local de Ecuador, pese a ello, el país cuenta con una red de aproximadamente 20 convenios para evitar la doble imposición bajo los cuales puede intercambiar información, usualmente, al amparo de la cláusula 26 de intercambio de información contemplada en dichos instrumentos.

Es importante que los instrumentos y cláusulas internacionales que habilitan el intercambio de información sean incorporados en el ordenamiento jurídico local conforme las exigencias normativas de cada jurisdicción. Esto no solo por el cumplimiento de formalidades esenciales en la construcción de los sistemas tributarios, sino también para evitar conflictos con las garantías y derechos de contribuyentes que la autoridad está obligada a precautelar.

La confidencialidad de la información es una condición importante para que los contribuyentes generen confianza en sus sistemas tributarios. Los ciudadanos y las empresas deben contar con la certeza de que su información financiera, secretos industriales o comerciales no será revelada de manera inapropiada. Por este motivo, las guías y manuales de la OCDE no solo impulsan la creación de políticas y un marco de gestión de seguridad y confidencialidad de información, sino también recomiendan prácticas sobre el acceso de funcionarios específicos a la información intercambiada y etiquetado especial de archivos y documentos.

Bajo los estándares internacionales, la información intercambiada debe ser previsiblemente relevante, esto quiere decir que es improcedente iniciar un proceso de intercambio sin que exista de por medio un proceso de control o fiscalización. Esta premisa evita que los Estados incurran en excursiones de pesca de información, lo cual, según las guías de la OCDE está prohibido.

El estándar de relevancia previsible constituye un pilar fundamental de todas las formas de intercambio de información y se relaciona con el principio de proporcionalidad de las actuaciones de la Autoridad. Por este motivo, los funcionarios a cargo del intercambio deben garantizar la transmisión de información específica, vinculada con un investigación o inspección en curso.

El intercambio constituye una herramienta potente para la lucha contra la elusión y evasión fiscal, no obstante, existen garantías y derechos que podrían ser vulnerados en los procesos de intercambio, por lo que resulta imprescindible instaurar un equilibrio entre las atribuciones del Estado y los derechos de los contribuyentes. En consecuencia, la relevancia previsible de la información, en concordancia con el principio de proporcionalidad de las actuaciones públicas, obliga a la Autoridad a actuar en la medida de lo estrictamente necesario, precautelando el derecho a la protección de datos personales y garantizando el derecho a la intimidad y a la vida privada.

Cabe destacar que la administración tributaria en el Ecuador cuenta con la atribución necesaria para acceder a la información de operaciones económicas, activos, y

en general, información financiera de los contribuyentes. No existe sigilo bancario en el país y la falta de atención de requerimientos de información de la Autoridad acarrea multas y sanciones. No obstante, existen disposiciones que podrían limitar el acceso a la información como el secreto profesional, el cual deriva de los derechos al respeto de la vida privada y a un proceso equitativo, y se encuentra estrictamente vinculado con el patrocinio de un proceso judicial.

En definitiva, tal como consta en los resultados del Informe de Evaluación del Intercambio de Información previa petición del Ecuador, publicado por el Foro Global en el año 2025, el secreto profesional no constituye una restricción significativa para el intercambio de información en el país. Esto no solo porque constituye una prerrogativa exclusiva para los profesionales de derecho que patrocinan procesos judiciales, sino también porque existen otras fuentes de acceso y consulta de información mucho más sencillas y de acceso directo para la Administración.

En Ecuador, se revela información amplia y detallada sobre los beneficiarios finales que controlen final y efectivamente en un 10% las acciones de una sociedad. Esto quiere decir que, la Administración cuenta con el acceso necesario y suficiente de información, requerido para cumplir con los estándares internacionales de transparencia fiscal, en materia de titularidad real de operaciones.

Es importante señalar que las garantías del debido proceso previstas en la Constitución del Ecuador advierten que el derecho a la defensa incluye contar con el tiempo y medios adecuados para presentar argumentos y replicar los de las otras partes, así como la posibilidad para presentar pruebas y contradecir las que se presenten en contra. Para ello, es imprescindible que todo acto o proceso que determine derechos y obligaciones sea notificado al afectado o persona interesada. En consecuencia, esta investigación concluye la necesidad de establecer en el ordenamiento ecuatoriano el derecho del contribuyente del que se requiere información a ser notificado de la información solicitada.

Poner en conocimiento previo de un contribuyente del intercambio de su información garantiza su derecho a la defensa, a la vez que salvaguarda la garantía de protección de datos personales contemplada en el artículo 66.19 de la Constitución. Este derecho, conforme pronunciamientos de la Corte Constitucional no solo conlleva la capacidad con la que cuenta el titular de la información para autorizar su acceso, también incluye su consentimiento sobre el uso de los datos proporcionados, es decir, incluye el consentimiento informado del uso de la información.

Sobre este aspecto denominado “autodeterminación informativa” se ha pronunciado la Corte Constitucional, mismo que, según la doctrina podría advertir a tiempo distorsiones en la información compartida, así como la protección de secretos comerciales e industriales.

Si bien es cierto que el intercambio de información es importante para la lucha contra prácticas fiscales nocivas y está ligado a compromisos internacionales de transparencia fiscal, no es menos cierto que existen derechos fundamentales comprometidos en dichos procesos, como el respecto a la vida privada que forma parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esto lo demuestra el mismo decreto emanado por la Corte Constitucional del Ecuador, al disponer que instrumentos como la Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal sean tratados por la Asamblea Nacional, por considerar que su contenido mantiene implicancia con los derechos previstos en la Constitución.

Considerando la importancia de la lucha contra la evasión, y la protección de derechos, se concluye la necesidad de instaurar un régimen jurídico que precautele la efectividad de los procesos de intercambio, en el marco del cumplimiento de garantías de protección y consentimiento informado de datos.

En este sentido, la notificación de los intercambios de información a los contribuyentes que puedan ser afectados en sus derechos debe ser la regla general, siendo posible la admisión de causales específicas que omitan la notificación del contribuyente, ante un posible perjuicio del proceso de auditoría o de fiscalización. En consecuencia, prescindir de la notificación no solo debería ser excepcional, sino también justificada, a fin de que los funcionarios, de manera motivada, omitan dicha notificación.

El Servicio de Rentas Internas no ha difundido cifras sobre los tributos recaudados gracias al intercambio de información. Tampoco se conoce cuántos procesos de intercambio de información automático o previa petición con fines tributarios ha efectuado el Ecuador. No obstante, según boletines de información y reportes de los organismos multilaterales se verifica que entre 2021 y 2022 Ecuador recibió información de más de 70.000 cuentas financieras de ecuatorianos en el exterior provenientes de más de 120 países. Además, tal como ha ocurrido en otras jurisdicciones, el intercambio de información significó una herramienta importante para promover la regularización de patrimonios en Ecuador.

Gracias al intercambio de información, el Régimen Impositivo Único y Temporal para la Regularización de Activos en el Exterior aplicado en el año 2022, logró que más

270 contribuyentes regularicen alrededor de 1.928 millones de dólares, lo que significó una recuperación de impuestos de 1 millón de dólares aproximadamente.

Más allá de cifras de recaudación, cabe analizar si la asistencia administrativa internacional genera soluciones o mejoras en los sistemas tributarios de países en vías de desarrollo. Mucho serviría que las herramientas de transparencia fiscal atiendan la falta de regularización de actividades económicas de los sectores primarios de la economía como agropecuario o ganadero, siendo esta informalidad en el comercio un fenómeno muy común y preocupante en los países de Latinoamérica. Así también, las medidas de transparencia fiscal podrían resultar útiles en la lucha contra el lavado de activos y financiamiento de la delincuencia organizada, problemática en expansión en países como el Ecuador.

Esta investigación no solo exige el cumplimiento los derechos de los contribuyentes en los procesos de intercambio, también propone un régimen amplio y específico que otorgue previsibilidad y certeza de los parámetros, procedimientos, limitaciones y condiciones bajo las cuales se deberían efectuar los intercambios de información en Ecuador. De esta manera, se podría evitar la arbitrariedad en la actuación administrativa, a la vez que de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa.

Este nuevo relacionamiento originado por el intercambio requiere reglas y disposiciones distintas al resto de nexos jurídicos, toda vez que involucran no solo las salvaguardas y garantías previstas en la legislación nacional, sino también el cumplimiento de cláusulas y compromisos internacionales. Por ende, se propone que el marco jurídico específico precautele el derecho del uso consentido de la información y el derecho a la defensa, más no que limite o restrinja el deber de la Administración Tributaria para enviar y recibir información de otras jurisdicciones.

No existen pronunciamientos judiciales, ni precedentes que aborden los derechos de los contribuyentes en materia de intercambio de información para fines fiscales, dentro de la administración de justicia ecuatoriana. No obstante, la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado sobre las garantías involucradas en dichos procesos en cuanto a la protección de datos y derecho a la defensa, indicando que constituyen requisitos para calificar la validez de la actuación pública.

Es posible que los jueces se pronuncien sobre la vulneración de derechos y garantías de los contribuyentes, a través de las acciones contencioso-tributarias que se formulen en contra de actas de determinación, liquidaciones de pago, o reclamos formulados en contra de procesos de fiscalización. Sin embargo, al momento no se cuenta

con un régimen específico y delimitado en materia de intercambio de información en materia fiscal, a fin de contar con las prerrogativas esenciales en cuanto ponderación del cumplimiento de los deberes de asistencia administrativa mutua a la que está sujeta la Administración Tributaria, en relación con el estricto cumplimiento de la protección de datos personales y derecho a la defensa. Dichas limitaciones en la actuación pública se deben configurar de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

En definitiva, el Estado ecuatoriano ha implementado medidas específicas que permiten la aplicación efectiva del intercambio de información tributaria. Sin embargo, resulta evidente que no ha efectuado los esfuerzos necesarios, ni en el mismo nivel, para salvaguardar derechos y garantías a favor de los contribuyentes.

El Ecuador cuenta con tratados que posibilitan el intercambio de información, lo cual no es suficiente, ni abarca la regulación que requiere el nuevo relacionamiento jurídico constituido a partir de las formas de asistencia administrativa internacional. Esta investigación propone la creación de un marco regulatorio específico en materia de intercambio de información para fines fiscales, a fin de evitar arbitrariedades en la actuación administrativa, y contar con garantías del debido proceso a favor de los contribuyentes, otorgando certeza y seguridad jurídica sobre la sustanciación de fiscalizaciones desarrolladas con intercambios de información, lo cual guarda concordancia con el Estado de derecho en el que vivimos, según la Constitución.

Bibliografía

- BBC. “De la Gran Depresión al estallido de 2008: cómo se resolvieron 4 grandes crisis económicas del pasado (y qué soluciones se podrían aplicar en la del coronavirus)”. *Juan Carlos Cueto*. 21 de abril de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52308022>.
- Bélgica Tribunal Constitucional. “Athanasios Rantos, Conclusiones del Abogado General”. *Asunto C-694/20: Petición de decisión prejudicial planteada por el Grondwettelijk Hof. EUR-LEX*, 5 de abril de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A62020CC0694>.
- Bertazza, Humberto, Calviño Sofía, Cantisano Federico, Celorio Jesús, Cornejo Emilio, Coronello Silvina, Damarco Jorge, Della Horacio, Egüez Hermosinda, Folco Carlos, Garbarino Pablo, García Claudio, García Catalina, Goldman Diego, Gorosito Alberto, Gusman Alfredo, Iriarte Adolfo, Liquin Graciela, Litvin César, Manonellas Graciela, Marconi Ana, Marconi Norberto, Mastandrea Alberto, Mecikovsky Jaime, Nercellas María, Panetta Luis, Parera Marina, Pérez Daniel, ponsetti Edgardo, Porporatto Pablo, Schurig Harry, Schwartzman Daniel, Simesen Sergio, Spisso Rodolfo, Torassa Marcos, Tozzini Gabriela, Vega Gerardo, Vega Juan, Vega María Soledad, Viola José, Yacolca Daniel. *Derechos y Garantías de los Contribuyentes*, Tomo 1. Buenos Aires: Thomson Reuters La Ley, 2022.
- Calderón Carrero, José Manuel. “La dimensión Europea del Proyecto BEPS: primeros acuerdos del ECOFIN, la aprobación del mecanismo de intercambio automático de “tax rulings”, y el Paquete Anti-Elusión Fiscal 2016”. *Legal Today*, 22 de abril de 2016. <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-fiscal/fiscal/la-dimension-europea-del-proyecto-beps-primeros-acuerdos-del-ecofin-la-aprobacion-del-mecanismo-de-intercambio-automatico-de-tax-rulings-y-el-paquete-anti-elusion-fiscal-2016-2016-04-22/>.
- CAN. *Régimen para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal Decisión* 578. 4 de mayo de 2004. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gace1063.pdf>.
- Chile. *Código Tributario contenido en el Decreto Ley No. 830 de 1974*, Diario Oficial de 31 de diciembre de 1974.

Colombia DIAN. *Resolución número 000085 de 2020, por la cual se establece el Procedimiento de Mutuo Acuerdo (MAP) en virtud de los convenios para evitar la doble imposición y prevenir la evasión y la elusión fiscal suscritos por Colombia*. Gaceta No 51419, 27 de agosto de 2020.

Consejo de Europa. “Chart of signatures and ratifications of Treaty - Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters”. 10 de noviembre de 2025. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=127>

Daniela Garzón. *Derechos de los contribuyentes y el registro de beneficiarios finales: desafíos de la digitalización de las administraciones tributarias en Latinoamérica*. Quito: Memorias XIII Encuentro Latinoamericano de IFA, 2023.

Di Pietro, Adrinano, Valeria Mastroiacovo, Roberto Schiabolini, Mauro Trivellini, Susana Aníbarro, Marco Greggi, Iacopo Buriani, Ángeles Fornieles, Gianluigi Bizzioli, Vera Georgaki, Andrea Mondini, Marco Allena, Edoardo Traversa, Fernando Fernández. *Los principios europeos del Derecho Tributario*. Barcelona: Editorial Atelier, 2015.

Ecuador Corte Constitucional. “Dictamen”, en *Caso No. 0007-19-TI Sobre la necesidad de Aprobación Legislativa previo a la Ratificación de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal*. 7 de marzo de 2019.

———. “Sentencia 001-14-PJO-CC Sentencia de jurisprudencia vinculante presentada en el caso No. 0067-11-JD”, *Gaceta Constitucional No. 007*, 3 de julio de 2014.

———. “Sentencia 1568-13-EP/20 de 06 de febrero de 2020”. Registro Oficial 40, Edición Constitucional, 12 de marzo de 2020.

Ecuador Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. “Recomendaciones para el próximo Gobierno en la lucha contra el crimen organizado”. 5 de septiembre de 2024. <https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2023/12/RECOMENDACIONES-PARA-EL-NUEVO-GOBIERNO.pdf>.

Ecuador SRI. “Boletín NAC-COM-22-063 SRI ejecuta acciones con información del Foro Global”. *Boletines de prensa SRI*, 26 de noviembre de 2022. <https://www.sri.gob.ec/boletines-2022>.

Ecuador SRI. “Boletín NAC-COM-24-051 Ecuador recibe alta calificación en evaluación de cumplimiento de estándares internacionales de transparencia e intercambio de

- información”. *Boletines de prensa SRI*. 19 de agosto de 2024. <https://www.sri.gob.ec/boletines-2024>.
- . “Estudios, investigaciones e indicadores”. *Brechas tributarias*, accedido el 7 de noviembre de 2025. <https://www.sri.gob.ec/estudios-investigaciones-e-indicadores>.
- . “Foro Global Intercambio de Información”. *SRI*, 8 de noviembre de 2025. <https://www.sri.gob.ec/foro-global#foro>.
- . “Foro Global Intercambio de Información”. *SRI*, 2 de noviembre de 2025. <https://www.sri.gob.ec/foro-global#convenci%C3%B3n>.
- . “Informe de Labores de Gestión Institucional Enero–Diciembre 2024”. *SRI*, 26 de febrero de 2025. <https://www.sri.gob.ec/informe-de-labores>.
- . “Informe de Labores de Gestión Institucional Enero–Diciembre 2023”. 18 de marzo de 2024. <https://www.sri.gob.ec/informe-de-labores>.
- . *Resolución NAC-DGERCGC22-00000046*. Registro Oficial 160, Cuarto Suplemento, 30 de septiembre de 2022.
- . *Resolución NAC-DGERCGC23-00000031*. Registro Oficial 421, Cuarto Suplemento, 20 de octubre de 2023.
- . *Resolución NAC-DGERCGC24-00000033*. Registro Oficial 647, Suplemento, 19 de septiembre de 2024.
- . “Boletín NAC-COM-23-055 Ecuador fortalece el intercambio de información para fines tributarios con los Estados Unidos”. *SRI*, 14 de septiembre de 2023. <https://www.sri.gob.ec/boletines-2023>.
- Ecuador y Argentina. *Convenio de Cooperación y Asistencia Administrativa Mutua e Intercambio de Información de Administraciones Tributarias entre el Servicio de Rentas Internas de Ecuador y la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina*. Registro Oficial 526, 2 de septiembre de 2011. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiNTZhNWZINDUtZmY4OC00ZjYxLWl3ODgtMGRiNDRkNTBINzk1LnBkZiJ9.
- Ecuador y EE. UU. *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador para el Intercambio de Información en materia tributaria*, 7 de abril de 2021. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/tramite-general-tratados-instrumentos-internacionales-agosto2009>.

- Ecuador. *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial 31, Segundo Suplemento, 31 de julio de 2017.
- Ecuador. *Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial, Suplemento, 31 de julio de 2017.
- Ecuador. *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Registro Oficial 332, Suplemento, 12 de septiembre de 2014.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional de Procesos del Servicio de Rentas Internas de 2025*. Registro Oficial 716, Quinto Suplemento, 7 de enero de 2025.
- Ecuador. *Ley de Compañías*. Registro Oficial 312, 5 de noviembre de 1999.
- Ecuador. *Ley de Creación del Servicio de Rentas Interna*. Registro Oficial 206, 2 de diciembre de 1997.
- Ecuador. *Ley de Protección de Datos Personales*. Registro Oficial 459, Suplemento, de 26 de mayo de 2021.
- Ecuador. *Ley de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial, Suplemento, 17 de noviembre de 2004.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos*. Registro Oficial 610, Cuarto Suplemento, 29 de julio de 2024.
- Ecuador. *Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19*, Registro Oficial 587, Tercer Suplemento, 29 de noviembre de 2021.
- Ecuador. *Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera*. Registro Oficial 150, Segundo Suplemento, 29 de diciembre de 2017.
- Ecuador. *Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial 94, Suplemento, 23 de diciembre de 2009.
- De la Guerra, Eddy. *El deber de contribución al gasto público Principios que lo informan y derechos del contribuyente*. México: Editorial Porrúa, 2018.

- EE. UU. Department of the Treasury. “Foreign Account Tax Compliance”, *FATCA Agreements and understandings by jurisdiction*. 4 de noviembre de 2025. <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/foreign-account-tax-compliance-act>.
- EE. UU. *Foreign Account Tax Compliance Act*. Public Law 111–147, 18 de marzo de 2010. <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/foreign-account-tax-compliance-act>.
- GAFI. “Guía sobre beneficiario final de las personas jurídica”. *Grupo de Acción Financiera Internacional, París*. marzo de 2023. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/guidance/Spanish%20Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf.coredownload.pdf>.
- . “Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”. *Grupo de Acción Financiera Internacional*, agosto de 2025. <https://biblioteca.gafilat.org/?p=7500>.
- García Vizcaíno, Catalina. *Manual de Derecho Tributario*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2022.
- González Henao, Tatiana. “Los derechos de los contribuyentes en los acuerdos de intercambio de información suscritos por Colombia”. *Revista de Derecho Fiscal* 10 (2017): 153–67. <https://doi.org/10.18601/16926722.n10.10>.
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). *Informe de Evaluación Mutua de la República del Ecuador*. Enero de 2023. <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/IEM-Ecuador.pdf>.
- Ibarra, Alejandro, Carlos Espindola, César Cermeño, César Montaña, Diana Richardson Peña, Edgar Cosío, Elizabeth Huamán, Enrique C. Barreira, Esperanza Buitrago, F. Alfredo García Prats, Fabio Londoño, Fernanda Inga, Francia Hernández, Gabriel Ibarra, Germán Pardo, Héctor H. Juárez, Jesús A. Sol, Juan Barbosa, Juan Sanín, Juan Godoy, Juan Cotter, Julio Lascano, Julio Toro C., Julio Guadalupe Bascónes, Marco Osorio Ch., María José Etulain, María Paula Sánchez, Mauricio A. Plazas, Michael Zavaleta, Paola Mesa, Pedro Mojica, Ricardo Basaldúa, Rosaldo Trevisan, Ruth Salcedo, Tânia Carvalhais, Vanessa Abreu. *Influjo del derecho internacional en los ámbitos tributario y aduanero*, dir. Germán Pardo Carrero. Bogotá: Editorial Nomos S.A., 2024.

- ILADT. “Carta de Derechos del Contribuyente para los países miembros del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario”. 9 de noviembre de 2018. <https://iladt.org/carta-derechos-al-contribuyente/>.
- International Fiscal Association, *XV Congreso Regional Latinoamericano de IFA Asunción, Paraguay. Tema I: Intercambio de Información Fiscal Implementación de los estándares internacionales y Declaración de Punta del Este*. Asunción: International Fiscal Association, 2025. RICCARDI-SACCHI-Andrea-Laura_Relato-general-TEMA-I-final_IFA-ASU-2025.pdf.
- Lasarte López, Rocío. “La nueva estrategia coordinada en el seno de la Unión Europea para la lucha contra el fraude y la elusión fiscal tras BEPS”. *Universidad de Sevilla*. 10 de noviembre de 2025. <https://idus.us.es/server/api/core/bitstreams/075e090c-2cce-4653-8b93-c2704b6f251c/content>.
- Luxemburgo Tribunal de Justicia. “Sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-37/20 (Ley luxemburguesa sobre Registro de la Titularidad Real)”, *Luxembourg Business Registers y C-601/2*, 22 de noviembre de 2022.
- Martínez Giner, Luis Alfonso. “El intercambio automático de información en materia tributaria: retos e incertidumbres jurídicas”. *Revista Española de Derecho Financiero* 173. Universidad de Alicante, enero – marzo 2017. <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/65969>.
- México Corte de Justicia de la Nación. “Sentencia de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 27 de abril de 2018, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, abril de 2018.
- México. *Código Fiscal de la Federación*. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981.
- México. *Ley Federal de los Derechos del Contribuyente*. Diario Oficial de la Nación, 23 de junio de 2005.
- Montaño Galarza, César. *Manual de derecho tributario internacional*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2006.
- OCDE y BID. *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales. Construyendo Marcos Eficaces de Beneficiarios Finales, Un Manual Conjunto del Foro Global y el BID*. París: OCDE y BID, 2024. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax->

transparency/manual-marcos-beneficiarios-finales-eficacese-segunda-edicion-2024.pdf.

- OCDE. *Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia. Acción 5–Informe final 2015*. París: OCDE, 2016. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2015/10/counter-ing-harmful-tax-practices-more-effectively-taking-into-account-transparency-and-substance-action-5-2015-final-report_g1g58ce5/9789264267107-es.pdf.
- . *Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal*. 25 de enero de 1988. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters/amended-convention-es.pdf>.
- . *Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras* 2ª edición. París: Éditions OCDE, 2017. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/03/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-in-tax-matters-second-edition_g1g73eb6/9789264268074-es.pdf.
- . *Garantizando la confidencialidad, Guía de la OCDE sobre la protección de la información objeto de intercambio con fines fiscales*. OCDE, 2012.
- . “Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio”. OCDE. Traducido por el Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 21 de noviembre de 2017. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/12/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_g1g8769b/765324dd-es.pdf.
- . Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales. “Peer Review Report on the Exchange of Information on Request Ecuador (Second Round, Combined Review)”. OCDE, París. 19 de julio de 2024. <https://doi.org/10.1787/76eb159b-en>.
- OnTek, “¿Qué es? Tríada CID (Confidencialidad, Integridad y Disponibilidad)”. OnTek. Accedido 4 de noviembre de 2025. <https://www.ontek.net/que-es-triada-cid/#:~:text=En%20este%20contexto%2C%20la%20confidencialidad,por%20parte%20de%20personas%20autorizadas>.

- ONU Asamblea General. “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- . Corte Internacional de Justicia. “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”. 26 de junio de 1945. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>
- . “Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo”. *Naciones Unidas, New York*. 2013. https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/UN_Model_2011_UpdateSp.pdf.
- Plazas Vega, Mauricio A. *El Sistema Tributario en el siglo XXI*. Bogotá: Temis, 2018.
- Porporatto, Pablo. “Derechos y garantías de los contribuyentes en relación al intercambio de información de índole tributaria y sus nuevos paradigmas Parte II”. *CIAT*. 7 de abril de 2017. <https://www.ciat.org/derechos-y-garantias-de-los-contribuyentes-en-relacion-al-intercambio-de-informacion-de-indole-tributaria-y-sus-nuevos-paradigmas-parte-ii/>.
- Porporatto, Pablo. *Estándares de Transparencia e Intercambio Automático de Información Tributaria en América Latina*. Panamá: CIAT, 2016. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2016/DT_01_2016_Porporatto.pdf.
- Riccardi, Andrea. “Implementación de intercambio por requerimiento de intercambio automático de información. Iniciativa de Punta del Este. Evaluación de pares”. Ponencia presentada en el VX Encuentro Regional Latinoamericano de IFA, Asunción, 20, 21 y 22 de mayo de 2025.
- Rodríguez Fresno, Ana y Margarita Borrego Santiago. “Intercambio de información: especial consideración de los Tax Rulings”. Trabajo presentado en el VII Curso Avanzado en Fiscalidad Internacional, celebrado en la Escuela de la Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/27_03.pdf.
- Rohatgi, Roy. *Principios básicos de tributación internacional*. Bogotá: Legis, 2008.
- Sánchez López, Ma Esther. *El intercambio automático de información frente a la planificación fiscal agresiva en la era post-BEPS*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

- Secretario General de la OCDE. *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales. Modelo de Manual sobre el Intercambio de Información con Fines Fiscales*. OCDE: s.l., 2022.
<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/eoi-manual-es.pdf>.
- . *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales. Guía Práctica sobre Confidencialidad y Gestión de la Seguridad de la Información*. OCDE: s.l. 2021.
<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/confidentiality-ism-toolkit-es.pdf>.
- . *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales. Transparencia Fiscal en América Latina 2024. Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este*. París: OCDE, 30 de mayo de 2024.
<https://www.oecd.org/en/networks/global-forum-tax-transparency/news-events/2024/tax-transparency-in-latin-america-2024.html>.
- United States District Court, D. Arizona, “Caso CV 99-1794-PHX-JAT”, *Aloe Vera of America, INC. v. U.S.*, 19 de septiembre de 2002.
- Villalba Fiallos, Andrea. “Reflexiones jurídicas sobre la protección de datos y el derecho a la intimidad en la autodeterminación informativa”. *Revista Foro* 27, 2017.
- Villanueva Faustor, Carmen Jahaira Denisse. “La Información Tributaria y el Secreto Profesional: ¿Cómo lograr el equilibrio deseado?”. *Revista Derecho & Sociedad* 35 (2010): 315-324.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13310/13935>.

Anexos

Anexo 1: Modelos de cláusulas de intercambio de información en los convenios para evitar doble imposición

<p>Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo ONU</p>	<p>Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio OCDE</p>	<p>DECISION 578 Régimen para evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal CAN</p>
<p>Artículo 26 Intercambio de Información</p> <p>1. Las autoridades competentes intercambiarán información previsiblemente pertinente para la aplicación del Convenio o de la legislación interna. Se intercambiará información útil para prevenir la elusión o la evasión fiscal.</p> <p>2. La información recibida será secreta y se revelará solo a las personas o autoridades (tribunales y órganos administrativos) vinculados con la estimación de la base imponible o la recaudación, o la decisión de recursos. Solo bajo dichos fines se podrá utilizar la información, pero podrán revelarla ante tribunales o decisiones judiciales.</p> <p>3. La interpretación de estas disposiciones no pueden imponer a un Estado la obligación de: a) Aplicar medidas incompatibles con las leyes o la práctica administrativa; b) Proporcionar información que no pueda obtenerse conforme a leyes o procedimientos normales; c) Proporcionar información que revele cualquier secreto mercantil, empresarial, industrial, comercial o profesional, o proceso mercantil</p>	<p>Artículo 26 Intercambio de Información</p> <p>1. Las autoridades competentes intercambiarán información previsiblemente pertinente para la aplicación del Convenio o de la legislación interna. Se intercambiará información útil para prevenir la elusión o la evasión fiscal.</p> <p>2. La información recibida será secreta y se revelará solo a las personas o autoridades (tribunales y órganos administrativos) vinculados con la liquidación o recaudación, o de la persecución del incumplimiento relativo a los mismos, o la decisión de recursos, o de la supervisión de las funciones anteriores. Solo bajo dichos fines se podrá utilizar la información, pero podrán revelarla ante tribunales o decisiones judiciales. Sin perjuicio de lo anterior, podrá utilizarse para otros fines, conforme al Derecho de ambos Estados, y cuando la autoridad competente del Estado emisor autorice dicho uso.</p> <p>3. La interpretación de estas disposiciones no pueden obligar a un Estado a: a) adoptar medidas incompatibles con las leyes o la práctica administrativa; b) suministrar información que no pueda obtenerse conforme a leyes o procedimientos normales; c) suministrar información que revele un secreto mercantil, empresarial, industrial, comercial o profesional, o un procedimiento relacionado con una actividad económica, o información cuya</p>	<p>Artículo 19 Consultas e información</p> <p>Las autoridades competentes de los Países celebrarán consultas e intercambiarán información necesaria para resolver de mutuo acuerdo cualquier duda sobre la aplicación de la Decisión y para establecer controles para evitar el fraude y la evasión fiscal.</p> <p>La información que se intercambie al amparo de lo anterior será considerada secreta y no podrá transmitirse a ninguna persona distinta de las autoridades encargadas de la administración de los impuestos que son materia de la presente Decisión.</p> <p>Para los efectos de este artículo, las autoridades competentes de los Países Miembros podrán comunicarse directamente entre sí, realizar auditorías simultáneas y utilizar la información obtenida para fines de control tributario.</p> <p>La interpretación de estas disposiciones no puede obligar a un País a: a) adoptar medidas administrativas contrarias a su legislación o práctica administrativa; b) suministrar información que no pueda obtenerse conforme a leyes o procedimientos normales; c) suministrar información que revele secretos comerciales, industriales o profesionales, procedimientos comerciales o</p>

Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo ONU	Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio OCDE	DECISION 578 Régimen para evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal CAN
<p>o información cuya revelación sea contraria al orden público.</p> <p>4. Ante la solicitud de información, el otro Estado utilizará sus facultades para obtener la información solicitada. Esta obligación estará sujeta a limitaciones, pero en ningún caso pueden interpretarse para que un Estado niegue información porque no sea de interés fiscal interno.</p> <p>5. Un Estado no se puede negar a proporcionar información alegando que esta obra en poder de un banco, otra institución financiera, persona designada, fiduciario o agente, o que la información esté relacionada con los intereses de propiedad de una persona.</p> <p>6. Mediante consultas, las autoridades competentes, determinarán métodos y técnicas para los asuntos sobre los que habrá de intercambiarse información.²²⁶</p>	<p>comunicación sea contraria al orden público.</p> <p>4. Ante la solicitud de información, el otro Estado utilizará sus facultades para obtener la información solicitada. Esta obligación estará sujeta a limitaciones, pero en ningún caso pueden interpretarse para que un Estado niegue información porque no sea de interés fiscal interno.</p> <p>5. Un Estado no se puede negar a proporcionar información alegando que esta obra en poder de un banco, otra institución financiera, persona designada, fiduciario o agente designado, o porque esté relacionada con la participación en el capital de una persona.²²⁷</p>	<p>informaciones cuya comunicación sea contraria al orden público.</p> <p>A menos que sea convenido de otra manera por los Países Miembros, se entenderá que:</p> <p>a) Los costos ordinarios incurridos por un País Miembro que se compromete a proporcionar su ayuda serán asumidos por ese País.</p> <p>b) Los costos extraordinarios incurridos por el País Miembro que se compromete a proporcionar su ayuda serán asumidos por el País Miembro solicitante y serán pagaderos sin consideración al monto a ser recuperado en su favor.</p> <p>Este artículo será interpretado de conformidad con la legislación interna de los Países Miembros²²⁸.</p>

Elaboración propia

²²⁶ Naciones Unidas, *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo*, art. 26.

²²⁷ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio*, art. 26.

²²⁸ CAN *Régimen para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal Decisión 578*, art. 19.

Anexo 2: Impuestos comprendidos en los instrumentos que habilitan el intercambio de información

Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio OCDE	Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo ONU	DECISION 578 Régimen para evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal CAN	Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal OCDE – Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales	Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador para el Intercambio de Información Tributaria FATCA
<p>Artículo 2 Impuestos Comprendidos</p> <p>Impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio por cada uno de los Estados contratantes, sus subdivisiones políticas o sus entidades locales, cualquier que sea el sistema de exacción.²²⁹</p>	<p>Artículo 2 Impuestos Comprendidos</p> <p>Impuestos sobre la renta y el capital, de una de sus subdivisiones políticas o de sus administradores locales, con independencia de la forma de recaudación.²³⁰</p>	<p>Artículo 1 Ámbito de Aplicación</p> <p>Impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, se aplica sobre el impuesto a la renta. • En Venezuela, se aplica sobre el impuesto a la renta e impuesto a los activos empresariales²³¹. 	<p>Artículo 2 Impuestos Comprendidos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuestos sobre la renta o utilidades; impuestos sobre ganancias de capital, incluso los que se exigen por parte de subdivisiones políticas o autoridades locales. • Impuestos en otras categorías, excepto los aranceles; tales como: a) impuestos a la propiedad, herencias o donaciones; b) impuestos sobre bienes inmuebles; c) impuestos generales al consumo, tales como el impuesto al 	<p>Artículo 3 Impuestos Comprendidos</p> <ul style="list-style-type: none"> • En EE.UU., todos los impuestos federales • En Ecuador, todos los impuestos administrados por el SRI. • Aplica a todos los demás impuestos idénticos o sustancialment e similares que se establezcan después de la firma del Acuerdo. Las autoridades competentes deberán notificar cualquier cambio sustancial²³³.

²²⁹ OCDE, *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio*, art. 2.

²³⁰ Naciones Unidas, *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo*, art. 2.

²³¹ CAN Régimen para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal Decisión 578, art. 1.

²³³ Ecuador Asamblea Nacional, *Tratados e Instrumentos Internacionales aprobados por la Asamblea Nacional 2021 – 2025, 12. Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria*, accedido 09 de noviembre de 2025, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/tratados-instrumento-internacionales-2021-2025>

Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio OCDE	Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo ONU	DECISION 578 Régimen para evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal CAN	Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal OCDE – Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales	Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador para el Intercambio de Información Tributaria FATCA
			valor agregado o el impuesto a las ventas; d) impuestos específicos sobre bienes y servicios tales como impuestos sobre consumos específicos; e) impuestos por el uso o la propiedad de vehículos de motor; f) impuestos por el uso o la propiedad de bienes muebles distintos a los vehículos de motor; g) cualquier otro impuesto ²³² .	

Elaboración propia

²³² OCDE Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, art. 9.